

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4159

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 21 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Daarbij geldt dat fiches 1 t/m 17 in samenhang dienen te worden gelezen met de kabinetsappreciatie van de voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en het eigenmiddelenbesluit (EMB). Deze kwam uw Kamer separaat toe.

Fiche: [MFK] Meerjarig Financieel Kader Prestatiekader.

Fiche: [MFK] Oprichting Europees Fonds Nationale en Regionale Partnerschap plannen.

Fiche: [MFK] Herziening Gemeenschappelijke Marktordening verordening.

Fiche: [MFK] Voorwaarden voor steun voor het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, Ocean Pact, het maritieme en aquacultuur beleid.

Fiche: [MFK] Voorstel nieuw gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2027.

Fiche: [MFK] Verordening EFRO met inbegrip van Interreg en het Cohesiefonds.

Fiche: [MFK] EU-steun voor asiel, migratie en integratie.

Fiche: [MFK] EU-steun voor het Schengengebied, geïntegreerd grensbeheer en visumbeleid.

Fiche: [MFK] Verordening tot oprichting ondersteuningsinstrument interne veiligheid.

Fiche: [MFK] Verordening tot instelling van het Europees Sociaal Fonds.

Fiche: [MFK] Europees Concurrentievermogenfonds.

Fiche: [MFK] Voorstel Verordening en Besluit Horizon Europa- het Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie.

Fiche: [MFK] Connecting Europe Facility.

Fiche: [MFK] Verordening Uniemechanisme en financiering paraatheid en respons noodsituaties gezondheid.

Fiche: [MFK] Voorstel Commissie programma AgoraEU.

Fiche: [MFK] Verordening Erasmus+ programma.
Fiche: [MFK] Voorstel verordening voor de oprichting van Global Europe.
Fiche: Chemie Actieplan.
Fiche: ECHA-verordening.
Fiche: EU Voorradenstrategie.
Fiche: EU-strategie borgen beschikbaarheid medische tegenmaatregelen
ter versterking crisisparaatheid en gezondheidsbeveiliging.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel

Fiche: [MFK] Voorstel verordening voor de oprichting van Global Europe

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a regulation of the European Parliament and the of the Council establishing Global Europe
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
juli 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 551
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2025%3A551%3AFIN&qid=1752774982868>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2025) 552
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken
- h) *Rechtsbasis*
Artikelen 209, 212 en 322 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Het voorstel van de Europese Commissie (hierna: Commissie) betreft de oprichting van het instrument *Global Europe* als de externe pijler van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2028–2034. Het instrument vormt de kern van het EU-externe optreden met een totaalbudget van 200,309 miljard euro (lopende prijzen). De Commissie positioneert het instrument ter bescherming en bevordering van strategische belangen van de EU in een context van toenemende geopolitieke spanningen en geo-economische concurrentie. Volgens de Commissie vereist deze context een geïntegreerd en flexibel instrument dat duurzame partnerschappen versterkt en dat zowel voorspelbaarheid als flexibiliteit waarborgt. Aan de basis van het voorstel liggen vier richtinggevendende principes: vereenvoudiging, coherentie, flexibiliteit en impact. Ter operationalisering hiervan worden ontwikkelingssamenwerking, mensenrechten en democratie, nabuurschap, uitbreiding, het bevorderen van multilateralisme, het nakomen van internationale afspraken en humanitaire hulp samengebracht in één geïntegreerd kader¹. Het specifieke karakter van elk beleidsterrein blijft behouden. Het instrument bouwt voort op NDICI-*Global Europe* (2021–2027)², het IPA III-instrument³, de Oekraïne Faciliteit⁴

¹ Zie onder andere artikel 4 over de doelstellingen van het instrument en artikel 9 over de algemene principes in het voorstel van de Commissie. De specifieke doelstellingen zijn opgenomen in Annex II.

² 21 augustus 2018: Kamerstuk 22112, nr. 2682 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

³ 21 augustus 2018: Kamerstuk 22112, nr. 2684 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

⁴ 20 juni 2023: Fiche 2 - Voorstel verordening instelling Oekraïne-faciliteit | Publicatie | Rijksoverheid.nl

en de recente groeiplannen voor de Westelijke Balkan⁵ en Moldavië⁶. Ook integreert het voorstel de *Global Gateway*-strategie door de inzet op duurzame partnerschappen met derde landen centraal te stellen. Daarnaast wordt expliciet de nadruk gelegd op de koppeling en complementariteit met het *European Competitiveness Fund* (ECF), de *Connecting Europe Facility* (CEF) en *Horizon Europe*.

Het instrument is opgebouwd uit vijf regionale pijlers: Europa (43,174 miljard euro); Noord-Afrika, Midden-Oosten en de Golf (42,934 miljard euro); Sub-Sahara Afrika (60,531 miljard euro); Azië en de Pacific (17,050 miljard euro); Amerika's en het Caribisch gebied (9,144 miljard euro). Daarnaast is er een mondiale pijler (12,668 miljard euro) en een centrale niet-toegewezen reserve (de zogenaamde «*cushion*») voor opkomende uitdagingen en prioriteiten (14,808 miljard euro). Bovenop het totaal-budget van 200,309 miljard euro zal het totaal van de giften, budgettaire garanties en leningen voor Oekraïne op basis van het voorstel maximaal 100 miljard euro bedragen voor deze MFK-periode.

Elke pijler bestaat uit een geprogrammeerd en een niet-geprogrammeerd deel. De niet-geprogrammeerde delen worden niet vooraf vastgesteld en bestrijken onder meer humanitaire hulp, crisisrespons, macro-financiële bijstand, weerbaarheid en concurrentievermogen. Humanitaire hulp, met een indicatief budget van 25 miljard euro, blijft juridisch verankerd in de bestaande Humanitaire Hulpverordening.

Het *Global Europe* instrument vergroot flexibiliteit door herschikking van middelen tussen pijlers en onderdelen, hergebruik van terugvloeiende fondsen en overschotten uit garanties, overdrachten tussen verschillende onderdelen van het MFK en snelle inzet van middelen bij crises, onder specifieke voorwaarden ook zonder aanbesteding.

Het voorstel herbevestigt dat het instrument moet bijdragen aan het staande collectieve EU-doel dat 0,7% van het BNI wordt uitgegeven aan officiële ontwikkelingshulp (ODA).⁷ Minimaal 90% van de uitgaven binnen het *Global* instrument moet kwalificeren als officiële ontwikkelingshulp (ODA). De Commissie krijgt de bevoegdheid om dit percentage bij gedelegeerde handeling aan te passen.

Global Europe ondersteunt mede het economische buitenlandbeleid van de EU en voorziet in een nieuwe aanpak op ontwikkelingssamenwerking. Hierbij wordt sterk ingezet op het samenbrengen van hulp en handel in brede partnerschappen die de wederzijdse belangen van partnerlanden en de EU moeten dienen. Deze aanpak komt tot uitdrukking in de twee componenten concurrentievermogen en weerbaarheid. Hierbij is aandacht voor de diversificatie van waarde- en toeleveringsketens en voor verantwoord ondernemen. Binnen deze twee thema's wordt ruimte gereserveerd voor waarde-gedreven *Global Gateway*-investeringen op de vijf deelterreinen van digitalisering, klimaat en energie, transport, gezondheid, en onderwijs en ontwikkeling. De financiering kan de vorm nemen van een mix van privaat en publiek kapitaal (*blended finance*), exportkredietverzekeringen en directe giften aan Europese bedrijven waar ze in het strategische belang van de Unie zijn.

Het voorstel bevat tevens de contouren van een financieel steunpakket voor Oekraïne van maximaal 100 miljard euro, dat gericht is op herstel, wederopbouw en ondersteuning bij hervormingen in het kader van EU-toetreding. Binnen dit steunpakket kunnen zowel de niet-terugbetaalbare steun en budgettaire garanties als leningen aan Oekraïne worden verstrekt. De Commissie stelt voor de verhouding tussen

⁵ 1 december 2023: Kamerbrief over kabinetsappreciatie uitbreidingspakket 2023 en Groeiplan voor de Westelijke Balkan | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

⁶ 13 november 2024: Kamerbrief over kabinetsappreciatie Groeiplan Moldavië | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

⁷ https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/international-development-aid_en

beide niet vooraf vast te leggen. De niet-terugbetaalbare steun zal jaarlijks worden vastgesteld, gefinancierd buiten het MFK-uitgavenplafond, en komt uit een aparte Oekraïne Reserve, net als de budgettaire garanties die kunnen worden afgegeven tot maximaal 48 miljard euro met een voorzieningspercentage van 70%. Daarnaast blijft macro-financiële bijstand in de vorm van leningen aan Oekraïne mogelijk, welke tegen de *headroom*⁸ van het MFK worden gegarandeerd. Gezien de grote omvang en onvoorspelbaarheid van noden in Oekraïne, wil de Commissie een flexibeler systeem dan de huidige Oekraïne Faciliteit, die eind 2027 afloopt.

De Commissie erkent in het voorstel dat een specifieke aanpak noodzakelijk is voor inzet in fragiele contexten en conflictgebieden. Daarbij voorziet het voorstel ook in deze omgevingen in ondersteuning op goed bestuur, rechtsstaatbevordering en institutionele opbouw. Dergelijke inzet kan plaatsvinden via de regionale pijlers, maar ook via het niet-geprogrammeerde deel van het instrument – waaronder crisis-respons, wederopbouw en preventieve interventies.

Migratie wordt door de Commissie aangeduid als horizontale prioriteit, zonder aparte budgetlijn. Programmatische inzet kan betrekking hebben op terugkeer, grensbeheer en partnerschappen met herkomst- en doorreislanden, in het kader van bredere ontwikkelings- of politieke relaties.

Het voorstel stelt een flexibele inzet van middelen voor om te kunnen reageren op doorlopende en opkomende migratie- en ontheemdingsuitdagingen, onder andere via een nog niet gedefinieerd sturingsmechanisme. Daarnaast stelt het voorstel dat de Commissie betalingen of de implementatie van programma's kan stopzetten tot er voldoende medewerking is in het geval dat een partnerland onvoldoende tegemoet komt aan diens verplichting om de terugkeer van zijn burgers te faciliteren. Dit laatste is nieuw ten aanzien van de eerdere inzet op migratie. Kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten⁹ komen in aanmerking voor steun onder de regionale pijler voor Europa. De Commissie stelt dat deze steun prestatiegericht moet zijn en bij moet dragen aan politieke hervormingen, sociaaleconomische ontwikkeling en convergentie met het EU-acquis. Voor de uitvoering van dit onderdeel van de verordening wil de Commissie een uitvoeringshandeling aannemen, waarin het ontwerp en de inhoud van de prestatiegerichte plannen nader worden uitgewerkt.

Het instrument bestaat uit verschillende implementatie- en uitvoeringsmechanismen, namelijk giften, aanbestedingen, en multilaterale bijdragen; beleidsdialogen; macro-financiële bijstand; investeringssteun via *blending* en garanties.

Het voorstel bevat regels over wie kan deelnemen aan aanbestedingen en het aanvragen van subsidies, met eventuele mogelijkheden tot beperking in lijn met internationale verplichtingen van de Unie.

De Commissie stelt voor om ook buiten macro-financiële bijstand leningen aan derde landen te verstrekken (zogenaamde «beleidsleningen») met middelen die de Unie op de kapitaalmarkt leent, zoals eerder is gedaan in de Westelijke Balkan-faciliteit en de faciliteit voor Moldavië. De investeringsfaciliteit EFSD+ wordt beëindigd in zijn huidige vorm als losstaand fonds. *Blending* en garanties blijven beschikbaar binnen het

⁸ Dit betreft de budgettaire ruimte tussen het uitgavenplafond van de EU-begroting zoals vastgelegd in het Meerjarig Financieel Kader en het Eigenmiddelenplafond zoals vastgelegd in het Eigenmiddelenbesluit (EMB). Dit EMB-plafond maximeert het financiële beroep dat de Unie mag doen op lidstaten en ligt hoger dan het MFK-plafond. Deze marge, oftewel de *headroom*, dient als zekerheid voor de markt dat de Unie kan voldoen aan de aflossings- en renteverplichtingen op leningen die zij aangaat.

⁹ Albanië, Bosnië en Herzegovina, IJsland, Kosovo, Montenegro, Noord-Macedonië, Servië, Turkije, Moldavië, Oekraïne, Georgië en elk ander land dat in de toekomst door een besluit van de Europese Raad de status van (potentieel) kandidaat-lidstaat zou verkrijgen.

instrument. De garanties vallen onder toezicht van een nieuw op te richten *Global Europe Investment Board*, die verantwoordelijk is voor de strategische aansturing en coördinatie van investeringsactiviteiten. Terugvloeiende fondsen en overschotten uit garanties kunnen opnieuw worden ingezet binnen het instrument. Exportkredietverzekeraars worden expliciet erkend. De Europese Investeringsbank (EIB) blijft een strategisch uitvoeringspartner, naast andere Europese en internationale instellingen. De Commissie behoudt de mogelijkheid tot gedelegeerde samenwerking (*delegated cooperation* ofwel *indirect management*) met lidstaten of hun agentschappen voor implementatie van programma's. De acties gefinancierd onder de Regeling zullen worden geïmplementeerd zowel via direct management (via het EC Hoofdkantoor en Delegaties) als via indirect management waarbij gebruik wordt gemaakt van organisaties van lidstaten die daarvoor zijn geaccrediteerd.

De Commissie is verantwoordelijk voor de uitvoering van het instrument. De strategische kaders worden vastgelegd in meerjarige programmeringsdocumenten op regionaal, nationaal en thematisch niveau, aangevuld met jaarlijkse werkprogramma's en actieplannen.

Deze programma's en plannen worden aangenomen via uitvoeringshandelingen van de Commissie, die voor een bindend advies aan een comité van vertegenwoordigers van de lidstaten moeten worden voorgelegd. De Commissie krijgt eenzelfde uitvoeringsbevoegdheid met betrekking tot het vaststellen van het ontwerp en de inhoud van de prestatiegerichte plannen waarop steun aan (potentiële) kandidaat-lidstaten en andere landen uit de Oostelijke Nabuurschapsregio wordt gebaseerd.

De Commissie kan wijzigingen voor niet-essentiële onderdelen van de verordening doorvoeren door middel van gedelegeerde bevoegdheden. In het instrument krijgt de Commissie gedelegeerde bevoegdheden met betrekking tot de lijst met specifieke doelstellingen en het wijzigen van het minimale percentage van uitgaven dat kwalificeert als officiële ontwikkelingshulp (ODA) volgens de OESO. Daarnaast krijgt de Commissie ook gedelegeerde bevoegdheden in het kader van het maximale bedrag aan EU-steun via garanties, het voorzieningspercentage en de gerelateerde financieringsvoorwaarden. De Commissie dient voor concrete wijzigingsvoorstellen een groep van experts van de lidstaten te raadplegen. De Raad en het Europees Parlement kunnen bezwaar maken tegen een door de Commissie voorgestelde wijzigingshandeling.

Het voorstel voorziet verder in versterkte rapportageverplichtingen, onder meer over beleidsresultaten, ODA-impact en financieel beheer.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft een impact assessment uitgevoerd gericht op de integratie van de externe financieringsinstrumenten. De analyse concludeert dat de huidige instrumenten – NDICI-GE, IPA III, en de faciliteiten voor Oekraïne, Westelijke Balkan en Moldavië – onvoldoende wendbaar en coherent zijn. Drie opties werden overwogen: 1) nieuw evenwicht tussen programmeerbare en niet-geprogrammeerde acties 2) vereenvoudiging van de architectuur 3) nieuwe instrumenten creëren en bestaande instrumenten actualiseren.

De Commissie kiest optie 2 vanwege de verwachte efficiëntiewinst en beleidscoherentie. Vereenvoudiging van de architectuur kan de strategische belangen en doelstellingen op de lange termijn van de EU, evenals de doelstellingen op de kortere termijn en de crisisrespons effectief en efficiënt ondersteunen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De Kamerbrief van 28 maart 2025 over de Nederlandse inzet voor het volgend MFK en de Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend MFK is de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie en leidend bij conflicterende formuleringen. De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten.

In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en EMB komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen.

Middelen op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie. In de Beleidsbrief Ontwikkelingshulp van 20 februari 2025¹⁰ is het kabinetsbeleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp uiteengezet. Nederland blijft zich inzetten voor de sociaaleconomische ontwikkeling van lage- en middeninkomenslanden en voor hulp aan mensen in nood. De inzet richt zich op de strategische belangen handel en economie, veiligheid en stabiliteit, en migratie. Dit wordt nagestreefd via programma's en diplomatieke inzet op de thema's voedselzekerheid, watermanagement en gezondheid. Voor gezondheid volgt het kabinet de Nederlandse mondiale gezondheidsstrategie, waarmee nadrukkelijk wordt ingezet op een geïntegreerde intersectorale aanpak.¹¹ Het kabinet zet ook in op het versterken van lokale productie en leveringszekerheid van medische producten.¹²

Gendergelijkheid en klimaat zijn dwarsdoorsnijdende thema's, vanuit internationale afspraken op dit terrein. Multilaterale organisaties, waaronder de VN, zijn hierbij belangrijke partners, zowel op uitvoerend als normatief vlak. Ten aanzien van humanitaire hulp zet het kabinet drie elementen centraal: complementariteit, effectiviteit en het waarborgen van ongehinderde toegang. Meerjarige, flexibele financiering via vaste humanitaire partners is daarbij een belangrijk instrument.¹³ De inzet op migratie richt zich op opvang in de regio en migratiesamenwerking met betrokken landen.

In de Beleidsbrief Buitenlandse Handel van 28 mei 2025¹⁴ legt het kabinet zich in een tijd van schuivende machtsverhoudingen toe op een realistisch handelsbeleid ter bescherming van Nederlandse belangen waarbij welvaart en weerbaarheid leidend zijn. Ook wordt ingegaan op het belang

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/02/20/beleidsbrief-ontwikkelingshulp>

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/10/21/mondiale-gezondheidsstrategie-2023-2030>

¹² Kamerstuk 32 805, nr. 188 (medische hulpmiddelen) en Kamerstuk 29 477, nr. 939 (geneesmiddelen)

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/04/01/kamerbrief-inzake-humanitaire-hulp-en-diplomatie-2025-doen-wat-nodig-blijft>

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/05/28/kamerbrief-inzake-beleidsagenda-buitenlandse-handel-nederland-welvaarend-en-weerbaar>

van leveringszekerheid van producten, grondstoffen en energie, en verantwoord ondernemen.

Ten aanzien van kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten van de EU onderstreept het kabinet, conform het Regeerprogramma¹⁵, zeer kritisch tegenover verdere uitbreiding van de EU te staan en streng vast te houden aan de eisen voor EU-lidmaatschap, inclusief de zogenoemde Kopenhagen-criteria. Hervormingen op het gebied van goed bestuur, transparantie en de rechtsstaat zijn belangrijk en waar mogelijk ondersteunt Nederland daarbij. Er worden geen concessies gedaan aan deze criteria.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Hoewel de uitwerking van het voorstel op onderdelen nog gaande is, en nadere uitleg van de Commissie wordt verwacht, ook over hoe bedragen zijn opgebouwd, constateert het kabinet dat het voorstel aanzienlijk strategischer en politieker is ingestoken dan voorgaande instrumenten. Dat sluit aan bij het streven van de EU om haar geopolitieke slagkracht te vergroten. Dit lijkt mede geïnspireerd te zijn door het Draghi-rapport¹⁶, en in lijn te zijn met de Nederlandse beleidsagenda Buitenlandse Handel. Het kabinet ondersteunt deze koers, op voorwaarde dat duurzame ontwikkelingsdoelen en humanitaire principes geborgd blijven. Het kabinet verwelkomt met name de koppeling van de externe inzet aan wederzijdse belangen op het gebied van veiligheid en stabiliteit, migratie, economische weerbaarheid en strategisch concurrentievermogen. Tegelijkertijd zal het kabinet erop toezien dat deze inzet ook blijft bijdragen aan voedselzekerheid, watermanagement en gezondheid.

Het kabinet verwelkomt de integratie van bestaande instrumenten tot één geïntegreerd extern instrument en de voorgestelde vereenvoudiging van de begrotingsarchitectuur. Het is hierbij van belang dat de doelgerichtheid en meetbaarheid van de (resultaten van) het instrument voldoende geborgd blijven. Heldere *governance*, mogelijkheden tot strategische politieke sturing door de lidstaten en afdoende verantwoording zijn daarvoor randvoorwaarden.

De voorgestelde *governance*-architectuur wordt door het kabinet in de basis werkbaar geacht. De combinatie van uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen komen in grote mate overeen met hoe dit binnen de huidige NDICI-verordening is geregeld. Wel acht het kabinet aanpassing op enkele onderdelen wenselijk. Het kabinet zet in op meer politieke sturing door de Raad. Daarbij verdient de ruim gedefinieerde centrale niet-toegewezen reserve («*cushion*») bijzondere aandacht. Het kabinet pleit voor duidelijke en heldere criteria voor het aanspreken van de reserve; periodieke rapportage over de aanwending van deze reserve; en een verduidelijking dat hier sprake is van een uitvoeringsbevoegdheid van de Commissie waarop de onderzoeksprocedure uit de comitologieverordening van toepassing is. Voor een gedetailleerde appreciatie van de bevoegdheden zie onderdeel 6.

Een duidelijke afbakening van mandaten blijft verder onmisbaar.

Sommige beleidsdomeinen, zoals ontwikkelingssamenwerking en uitbreidingssteun, mogen niet ongericht in elkaar overlopen. Dit is van belang voor effectieve sturing, maatwerk in partnerschappen en toetsbaarheid. Cruciaal hierbij zijn de borging van het humanitairrechtelijk kader, de conditionaliteit bij steun aan kandidaat-lidstaten, en voldoende sturing vanuit de Raad bij macro-financiële bijstand.

De leningen die de Unie aangaat voor het financieren van leningen aan derde landen via macro-financiële en beleidsleningen worden gegarandeerd met het gemeenschappelijk voorzieningsfonds, dat wordt gevoed

¹⁵ Regeerprogramma | Regering | Rijksoverheid.nl

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/10/04/kabinetsreactie-draghi-rapport>

met de budgetten die beschikbaar zijn voor Global Europe. Daarmee ontstaat er geen risico op hogere EU-afdrachten en wordt geen garantie opgenomen op de begroting van het Ministerie van Financiën, zoals bij gemeenschappelijke schuld die onder de *headroom* van het Eigenmiddelenbesluit wordt gegarandeerd wel het geval is. Als de mogelijkheden tot het verstrekken van dergelijke leningen aan derde landen verder gaan dan dit type faciliteiten zal het kabinet daar kritisch naar kijken.

De overheveling van humanitaire hulp naar de geografische pijlers kan bijdragen aan een geïntegreerde aanpak, mits de onafhankelijkheid en naleving van humanitair recht volledig gewaarborgd blijven. Nederland steunt het integreren van hulpvormen – zoals noodhulp, ontwikkelingssamenwerking en vredesopbouw – binnen de zogeheten *humanitarian-development-peace nexus*.¹⁷

Het kabinet is voorstander van een landenbenadering boven thematische programmering en onderschrijft het vervallen van afzonderlijke thematische budgetten. Tegelijkertijd is het cruciaal dat deze verschuiving niet leidt tot een verzwakking van de inzet op fundamentele Europese waarden, zoals mensenrechten, democratie, rechtsstaat, goed bestuur, fundamentele vrijheden, of de inzet op het versterken van de internationale rechtsorde en multilaterale samenwerking, inclusief het nakomen van internationale afspraken. Het kabinet acht het cruciaal dat er voldoende financiële ruimte binnen de beschikbare middelen van de Global Europe pilaar wordt gewaarborgd voor deze prioriteiten, onder meer via stabiele, meerjarige kernfinanciering aan VN-organisaties, in aanvulling op geoormerkte bijdragen, conform het VN *Funding Compact*. Ook zet het kabinet erop in dat binnen de landenbenadering helder wordt gemaakt hoe aan diverse dwarsdoorsnijdende thema's wordt gewerkt, zodat de Raad hier effectief op kan sturen.

Conflict-sensitieve programmering is eveneens van groot belang, met specifieke aandacht voor lokaal eigenaarschap. Het kabinet onderstreept het belang van betekenisvolle participatie van het maatschappelijk middenveld, waaronder ngo's, (vrouwelijke) mensenrechtenverdedigers, jongeren, gemarginaliseerde groepen, en lokale overheden, in alle fasen van de beleids- en programmeringscyclus. Ook de horizontale verankering van het «do no significant harm»-principe wordt nadrukkelijk ondersteund.

Het kabinet zet, vanuit het huidige OS-, nabuurschap- en uitbreidingsbeleid, geografisch in op «in en nabij» Europa – met name Oekraïne, (potentiële) kandidaat-lidstaten en het Oostelijke Nabuurschap – evenals regio's zoals de Hoorn van Afrika, West-Afrika inclusief de Sahel, de Grote Meren, Noord-Afrika, en het Midden-Oosten. In het kader van het bredere buitenlandbeleid zet het kabinet ook gericht in op partnerschappen met opkomende landen. In fragiele en door conflict getroffen contexten acht het kabinet het van belang dat de inzet nauw aansluit op lokale behoeften en ontwikkelingsdoelen. Ook de toegang van de Caribische delen van het Koninkrijk tot financiering onder de mondiale pijler en het aangekondigde instrument voor de Landen en Gebieden Overzee krijgt nadrukkelijke aandacht van het kabinet, gelet op het belang voor deze regio's.¹⁸ Het kabinet zet er daarnaast op in dat de geografische pijlers ook aansluiten bij beleidsterreinen zoals economische weerbaarheid, diversificatie van waarden- en toeleveringsketens en bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Het kabinet acht het bijvoorbeeld van belang dat de EU aan

¹⁷ In navolging van de uitkomsten van de World Humanitarian Summit in 2016 en de daaropvolgende uitwerking door de SGVN, beoogt de Humanitarian-Development-Peace Nexus een versterkte samenwerking, afstemming en coördinatie tussen humanitaire hulp, ontwikkelings-samenwerking en vredesopbouw. Dit met het doel gezamenlijke resultaten te realiseren op basis van geïntegreerde, coherente, complementaire en risicogevoelige analyse, planning en uitvoering.

¹⁸ Kamerbrief hoofdlijnen inzet van het kabinet op het Meerjarig Financieel Kader van de EU voor de periode vanaf 2028.

EU-grondstoffenpartnerschappen kan bijdragen, ook buiten de hierboven genoemde prioritaire regio's.

Nederland blijft Oekraïne politiek, militair, financieel en moreel onverminderd steunen in tijd van oorlog, herstel en wederopbouw, zo lang als dat nodig is. Het kabinet was eerder, in lijn met Kamermoties, positief over de Oekraïne Faciliteit die eind 2027 afloopt, waarmee de financiële EU-steun aan Oekraïne structureler vorm te geven is met een instrument. Het kabinet is positief over het voorstel voor de Oekraïne Reserve en over de mogelijkheid tot het continueren van leningen en ziet de verdere uitwerking hiervan met belangstelling tegemoet. Mogelijke leningen aan Oekraïne die gefinancierd worden door schuldtoelating van de Unie beschouwt het kabinet als de facto voortzetting van het bestaande beleid ten aanzien van Oekraïne en daarmee in lijn met de kabinetsinzet. Het kabinet vindt het van groot belang dat de EU haar *fair share* van de steun aan Oekraïne blijft leveren. Dit ook met inachtneming van de grote omvang en de onvoorspelbaarheid van de noden in Oekraïne.¹⁹ Het kabinet zal net zoals bij de Oekraïne Faciliteit het belang van conditionaliteit benadrukken in het nieuwe instrument.

Het kabinet ondersteunt prestatiegerichte steun aan kandidaat-lidstaten, gericht op het behalen van de Kopenhagencriteria, fundamentele hervormingen en overname, implementatie en handhaving van het EU-acquis. Het kabinet is voorstander van sterke conditionaliteit: duidelijke voorwaarden en gevolgen bij het niet behalen van resultaatafspraken zijn essentieel. Het kabinet verwelkomt de link tussen steun aan kandidaat-lidstaten en hervormingen in prestatiegerichte plannen. Tenslotte onderstreept het kabinet dat steun aan kandidaat-lidstaten tegemoet moet komen aan EU-belangen in deze landen en dat er voldoende flexibiliteit moet zijn om te kunnen inspelen op ontwikkelingen en noden. Het kabinet zal de uitvoeringshandeling van de Commissie kritisch toetsen aan deze randvoorwaarden.

Het kabinet verwelkomt de inzet op het tegengaan van irreguliere migratie en steun aan gedwongen ontheemden en gastgemeenschappen.

Belangrijk is dat brede partnerschappen worden vormgegeven die zowel de belangen van Nederland, de EU, als de behoeften van partnerlanden dienen, met waarborging van het internationaal recht, inclusief mensenrechten en vluchtelingenrecht, en nationale competenties. Het kabinet vindt het bevorderen van samenwerking met derde landen op effectieve terugkeer van belang. Het kabinet acht voldoende financiering binnen de beschikbare middelen van de Global Europe pilaar noodzakelijk voor het bereiken van migratiedoelstellingen en pleit voor adequate en duidelijk gedefinieerde sturingsmogelijkheden voor lidstaten.

Ook ondersteunt het kabinet het streven om *Global Europe* sterker te positioneren als instrument voor economisch buitenlandbeleid. In de huidige geopolitieke context zijn investeringen in concurrentievermogen en economische weerbaarheid noodzakelijk – met brede partnerschappen die recht doen aan de behoeften van zowel partnerlanden als de EU.

Positief is ook de beoogde synergie met het *ECF*, *CEF* en *Horizon Europe*, waarmee onder meer de verbinding tussen intern en extern beleid wordt versterkt. Het kabinet acht het cruciaal dat er voldoende financiële ruimte binnen de beschikbare middelen van de *Global Europe* pilaar wordt gewaarborgd voor de concurrentievermogen- en weerbaarheidsdoelstellingen.

De *Global Gateway*-strategie is een kansrijk vehikel voor duurzame investeringen waarbij zowel ontwikkelingsimpact als de strategische belangen van de EU en haar lidstaten elkaar versterken. Het biedt kansen

¹⁹ In de *4th Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4)* – gezamenlijk opgesteld door de Wereldbank, de Oekraïense regering, de EU en de VN (gepubliceerd februari 2025) – worden de herstel- en wederopbouwbehoeften in Oekraïne voor de komende 10 jaar geschat op 506 miljard euro.

voor versterking van de internationale positie van Europa en vergroting van het Nederlandse en Europese verdienvermogen, mede via betere aansluiting op de markten van opkomende economieën. Deze aanpak sluit goed aan bij de Nederlandse ervaring met het combineren van hulp en handel. Het kabinet onderstreept de meerwaarde van het mobiliseren van private financiering voor ontwikkeling en bepleit een actieve rol voor de private sector, onder meer via de voorgestelde *Global Europe Investment Board*.

Daarnaast neemt het kabinet kennis van de mogelijkheid tot directe steun aan private entiteiten gevestigd in EU-lidstaten voor investeringen die in het strategische belang van de Unie zijn. Dit biedt mogelijk interessante aanknopingspunten voor het versterken hiervan, onder voorwaarde van borging van onder andere het gelijke speelveld, excellentie en proportionaliteit. De juridische aspecten van dit voorstel zullen nog nader worden gezien.

Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om via een versterkt investeringsraamwerk private financiering voor duurzame ontwikkeling in partnerlanden te mobiliseren. Instrumenten zoals garanties, risicodeling, en herinzet van terugvloeiende middelen kunnen daaraan effectief bijdragen, mits ze goed zijn ingericht. De inzet moet aantoonbare ontwikkelingsimpact hebben en waar mogelijk aansluiten bij het Europese, en met name Nederlandse, bedrijfsleven en de strategische belangen van de Unie. Heldere kaders, uitvoeringscapaciteit en goed toezicht binnen de Commissie zijn essentieel om het juiste evenwicht te waarborgen. Het kabinet zal de extra flexibiliteit die de Commissie voorstelt ten aanzien van het terugvloeien van fondsen en opnieuw inzetten van overschotten uit garanties nader bestuderen.

Het kabinet verwelkomt dat in lijn met de *Team Europe*-aanpak acties onder indirect beheer bij voorkeur worden toevertrouwd aan bestaande uitvoeringspartners, zoals EIB en EBRD, en in aanmerking komende organisaties uit de EU-lidstaten (zoals FMO).

In lijn met de motie-Kamminga vindt het kabinet het daarnaast van groot belang dat geaccrediteerde organisaties, waaronder Nederlandse uitvoerders, voldoende toegang hebben tot financieringsmogelijkheden voor de uitvoering van *Global Gateway*.²⁰ Hiervoor is eenduidigheid binnen het instrumentarium noodzakelijk, zodat partners duidelijk weten waar zij terecht kunnen. Verdere versterking van mobilisatie van private financiering vraagt bovendien om een instrumentarium dat aansluit bij de mogelijkheden en behoeften van bedrijven, ontwikkelingsbanken, exportkredietverzekeraars en andere relevante actoren, zodat zij ook in staat zijn deze financiering te leveren. Ook is het van belang dat de administratieve lasten zo laag mogelijk worden gehouden, Nederland zet daarom in op harmonisatie met rapportage- eisen en toezicht van lidstaten en geaccrediteerde organisaties.

Wat betreft (contra)garanties voor exportkredietverzekeraars is het kabinet positief, mits deze kostendekkend zijn en passen binnen OESO-, WTO- en ODA-kaders. Uiteraard is de inzet dat (ook) Nederlandse bedrijven hiervan gebruik kunnen maken en niet alleen lidstaten met ontoereikende eigen exportvoorzieningen.

Tot slot onderstreept het kabinet het belang van een instrument met lage administratieve lasten, waarin subsidies, garanties, leningen, aandelenkapitaal en verzekeringen effectief kunnen worden gecombineerd over de volledige levenscyclus van projecten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In de Raad verwelkomt een aantal lidstaten net als het kabinet de vereenvoudiging van het instrument. Een aantal lidstaten zal zich mogelijk

²⁰ 19 juni 2024: Kamerstuk 36 550 XVII, nr. 16

tegen het samenbrengen van verschillende beleidsterreinen in hetzelfde instrument keren en pleiten voor afzonderlijke instrumenten. De versterkte focus op veiligheid, migratie en concurrentievermogen zal op brede steun kunnen rekenen. Tegelijkertijd zullen sommige lidstaten benadrukken dat het specifieke karakter van ontwikkelingssamenwerking en met name humanitaire hulp behouden dient te blijven. Het krachtenveld in het Europees Parlement ten aanzien van het voorstel is op het moment van schrijven nog onbekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen, toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 209, 212 en 322 VWEU. Op grond van artikel 209 VWEU is de EU bevoegd om de maatregelen vast te stellen die nodig zijn voor de uitvoering van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, die betrekking kunnen hebben op meerjarenprogramma's voor samenwerking met ontwikkelingslanden of op thematische programma's. Op grond van artikel 212 VWEU is de EU bevoegd maatregelen vast te stellen die nodig zijn voor de uitvoering van activiteiten voor economische, financiële en technische samenwerking, met inbegrip van bijstand op met name financieel gebied, met derde landen die geen ontwikkelingsland zijn. Artikel 322(1) VWEU verleent de EU de bevoegdheid om a) de financiële regels vast te stellen, met name betreffende de wijze waarop de begroting wordt opgesteld en uitgevoerd, alsmede de wijze waarop rekening en verantwoording wordt gedaan en de rekeningen worden nagezien en b) de regels vast te stellen betreffende de controle van de verantwoordelijkheid van de financiële actoren, met name van ordonnateurs en rekenplichtigen.²¹ Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. De EU heeft een parallelle bevoegdheid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking (artikel 4(4) VWEU) en een gedeelde bevoegdheid op het gebied van economische, sociale en territoriale samenhang (artikel 4(2)(c) VWEU).

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De verordening heeft tot doel om EU-belangen wereldwijd te beschermen en te bevorderen met een geïntegreerd en flexibel instrument. Als deelnemer aan de meeste multilaterale processen staat de EU doorlopend in contact met multilaterale en regionale partners op voor Nederland belangrijke beleidsterreinen. In vergelijking tot afzonderlijke acties van lidstaten kan

²¹ Zoals beschreven in 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.

de EU, samen met lidstaten, een grotere impact hebben door het afstemmen van gezamenlijke posities. Als wereldwijde beschermer van het multilateralisme en een op regels gebaseerde orde beschikt de EU over de geloofwaardigheid om op te treden als «*honest broker*» en op te komen voor belangrijke internationale mensenrechteninstrumenten. Het drukmiddel dat dit oplevert in multilaterale en regionale fora stelt de EU in staat om haar beleid en waarden globaal te projecteren en mondiale standaarden te beïnvloeden. Gezien de unieke positie van de EU kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig.

De subsidiariteit is niet van toepassing voor zover het voorstel betrekking heeft op het vaststellen van financiële regels en regels betreffende de controle van de verantwoordelijkheid van de financiële actoren, aangezien deze bevoegdheid gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief met kanttekeningen. De verordening heeft tot doel om EU-belangen wereldwijd te beschermen en te bevorderen met een geïntegreerd en flexibel instrument. Het voorgestelde optreden is grotendeels geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat een beter geïntegreerd en flexibel instrument bijdraagt aan meer samenhang en slagkracht. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het geïntegreerde karakter van het instrument leidt tot vermindering van overlap tussen bestaande financieringsinstrumenten en tot efficiëntere inzet van middelen. Door thematische en geografische financiering onder één verordening te brengen, wordt administratieve complexiteit verminderd, wat proportioneel is met het oog op de doelstelling van meer samenhangend extern beleid. Tegelijkertijd plaatst het kabinet kanttekeningen bij enkele elementen die mogelijk verder gaan dan noodzakelijk. De verdere uitwerking van de macro-financiële bijstand zal door het kabinet nauwlettend worden gevolgd om te waarborgen dat dit niet leidt tot een structurele uitbreiding van het instrument buiten bestaande toetsingskaders.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De onderhandelingen over Global Europe zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–2034. Nederland hecht eraan dat besprekingen over Global Europe niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij *Global Europe* moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-afdrachten die volgen uit de MFK-onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Nederlandse organisaties en het Nederlands bedrijfsleven kunnen in aanmerking komen voor uitvoering van de programma's. Dit kan onder andere via gedelegeerde samenwerking, reguliere aanbestedingen en giften. Daarnaast kunnen Nederlandse organisaties en bedrijven profiteren van directe steun in de vorm van giften wanneer zij betrokken zijn bij projecten die in de strategische belangen van de Unie zijn en de doelen van *Global Europe* ondersteunen. Nederland zet in op een verlichting van administratieve lasten door vereenvoudiging ten opzichte van de huidige rapportage vereisten.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorgestelde instrument is bedoeld ter bescherming en bevordering van strategische belangen van de EU in een context van toenemende geopolitieke spanningen en economische concurrentie. Het kabinet constateert dat het voorstel aanzienlijk strategischer en politieker is ingestoken dan voorgaande instrumenten. Hiermee kan de EU mogelijk haar geopolitieke slagkracht vergroten.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel heeft geen gevolgen voor nationale of decentrale regelgeving.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel voorziet in drie gedelegeerde bevoegdheden en in zes uitvoeringsbevoegdheden voor de Commissie. Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen om bijlage II (de specifieke doelstellingen) te wijzigen (artikel 4, lid 2). Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet om een essentieel onderdeel van de basishandeling gaat, maar om een wijziging van de specifieke doelstellingen van het instrument. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat het enkel toeziet op de wijziging van de specifieke doelstellingen van de geografische pijlers en het onnodig bezwarend zou zijn om hiermee de gewone wetgevingsprocedure te belasten. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat het gaat om aanpassing van de bijlage.

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen om het percentage uit artikel 6, lid 6, aan te passen dat als Official Development Assistance (ODA) moet kwalificeren (artikel 6, lid 6). Het kabinet vraagt zich af of het toekennen van deze bevoegdheid mogelijk is, omdat dit mogelijk een essentieel onderdeel van het voorstel betreft en zal hierover vragen stellen tijdens de onderhandelingen. Toekenning van deze bevoegdheid is niet wenselijk, omdat een dergelijk besluit met het oog op de grote beleidsinhoudelijke gevolgen een grotere betrokkenheid van de lidstaten vergt. Het kabinet zal dan ook inzetten op het niet toekennen van deze bevoegdheid dan wel het nader afbakenen ervan. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat het om wijziging van het voorstel gaat.

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen om de voorzieningspercentages en maximale steunpercentages uit artikel 24, leden 1–3, aan te passen (art. 24, lid 5). Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet om een essentieel onderdeel gaat. Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheid wenselijk, omdat het de Commissie de mogelijkheid biedt om in te spelen op marktveranderingen en het efficiënter gebruik van middelen. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat het een aanpassing van het voorstel betreft. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend, maar zal in de onderhandelingen aandacht vragen voor het voldoen aan duidelijke transparantie-eisen, mede gezien de budgettaire impact van budgettaire garanties. Wat betreft de duur van de delegatie geldt voor alle gedelegeerde bevoegdheden dat deze aan de Commissie worden toegekend voor onbepaalde tijd. Het kabinet geeft voorkeur aan toekenning voor bepaalde tijd met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging waarbij de bevoegdheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden. Het kabinet zal daarop inzetten tijdens de onderhandelingen.

Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen met meerjarige indicatieve programma's (MIPs) en om deze te herzien (artikel 17, leden 1 en 2). Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentieel onderdeel van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, mits er structurele politieke betrokkenheid is van de Raad, met name via de Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking (RBZ-O). Het kabinet zal in de onderhandelingen inzetten op verankering van een strategische dialoog over programmering en prioriteiten. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van het voorstel via programmering. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat het gaat om programma's met significante implicaties (art. 2, lid 2, onder b, onder i, verordening 182/2011).

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen om MIPs in dringende omstandigheden te wijzigen via onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentieel onderdeel betreft. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van jaarlijkse programma's. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de spoedprocedure als bedoeld in artikel 8 van verordening 182/2011. Door het toevoegen van een spoedprocedure kan er door de EU sneller worden opgetreden, mochten de omstandigheden hierom vragen. Het kabinet steunt deze toevoeging. De spoedprocedure dient nog wel verder te worden uitgewerkt in het voorstel zodat er meer duidelijkheid komt over wanneer deze bevoegdheid precies kan worden ingezet. De dwingende redenen van

urgentie kunnen immers nog nader worden gespecificeerd. Het kabinet zal hierop inzetten tijdens de onderhandelingen.

Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen voor actieplannen en maatregelen (artikel 19, leden 1 en 2). Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentieel onderdeel betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat hiermee niet de gewone wetgevingsprocedure hoeft te worden belast, waardoor de benodigde snelheid en flexibiliteit voor de uitvoering worden gewaarborgd. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van het instrument. De uitvoeringshandelingen worden deels vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011 (artikel 19, lid 1), deels via een zelfstandige bevoegdheid voor de Commissie (artikel 19, lid 2). Bij een zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid hebben de experts uit de lidstaten geen rol via een comité. Het kabinet is geen voorstander van deze zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid in afwijking van verordening 182/2011. Het kabinet zal ervoor pleiten om ook bij deze bevoegdheid een comitologieprocedure toe te passen overeenkomstig verordening 182/2011. Volgens het kabinet zou de onderzoeksprocedure voor de hand liggen (artikel 2, lid 2, sub a, in samenhang met artikel 5 van verordening 182/2011).

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te om actieplannen of wijzigingen daaraan vast te stellen via onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen (artikel 19, lid 4). Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentieel onderdeel betreft. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de actieplannen en maatregelen in crisissituaties. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de spoedprocedure als bedoeld in artikel 8 van verordening 182/2011. Door het toevoegen van een spoedprocedure kan er door de EU sneller worden opgetreden, mochten de omstandigheden hierom vragen. Het kabinet steunt deze toevoeging. De spoedprocedure dient nog wel verder te worden uitgewerkt in het voorstel zodat er meer duidelijkheid komt over wanneer deze bevoegdheid precies kan worden ingezet. De dwingende redenen van urgentie kunnen immers nog nader worden gespecificeerd. Het kabinet zal hierop inzetten tijdens de onderhandelingen.

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringsbesluiten vast te stellen ter beschikbaarstelling van beleidsgerichte leningen aan partnerlanden en om de beschikbaarheidsperiode te bepalen. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentieel onderdeel betreft. Toekenning van deze bevoegdheid aan de Commissie acht het kabinet niet wenselijk vanwege vermenging van politieke met financiële aspecten, terwijl deze steun een hoger niveau van politieke controle vergt. Volgens het kabinet dient dit uitvoeringsbesluit door de Raad te worden vastgesteld en kan de motivering daarvoor in de preambule van het voorstel worden opgenomen. Het kabinet zal hierop inzetten tijdens de onderhandelingen. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het om individuele beschikkingen gaat. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats (art. 2, lid 2, onder b, onder i, verordening 182/2011).

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen over het ontwerp en de inhoud van de prestatiegerichte plannen waarop steun aan (potentiële) kandidaat-lidstaten en andere landen uit de Oostelijke Nabuurschapsregio gebaseerd wordt (artikel 31). Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentieel onderdeel betreft. Toekenning van deze bevoegdheid aan de Commissie acht het kabinet niet wenselijk

omdat de Raad meer sturing moet kunnen geven aan de kaders en voorwaarden voor steun aan kandidaat-lidstaten, om bijvoorbeeld de mate van conditionaliteit te kunnen bepalen. Volgens het kabinet dient deze uitvoeringshandeling door de Raad te worden vastgesteld en kan de motivering daarvoor in de preambule van het voorstel worden opgenomen. Het kabinet zal hierop inzetten tijdens de onderhandelingen. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier hoe dan ook voor de hand (ook als de Raad hierover zou besluiten) omdat het gaat om uitvoering volgens eenvormige voorwaarden. In het huidige voorstel worden de uitvoeringshandelingen vastgesteld volgens de onderzoeks-procedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Mocht deze bevoegdheid niet bij de Raad worden belegd, dan is Toepassing van deze procedure is volgens het kabinet op zijn plaats (art. 2, lid 2, onder b, onder i, verordening 182/2011).

Het voorstel lijkt in artikel 7 ook nog te voorzien in een bijkomende uitvoeringsbevoegdheid voor de Commissie. Volgens deze bepaling kan de Commissie beslissen over de inzet van de centrale niet-toegewezen reserve («cushion») voor bepaalde doeleinden zoals het bevorderen van nieuwe door de EU geleide of internationale initiatieven of prioriteiten. Deze bevoegdheid van de Commissie is onvoldoende afgebakend omdat de doeleinden waarvoor dit kan worden ingezet te ruim zijn geformuleerd. Het kabinet zal hier duidelijk aandacht voor vragen tijdens de onderhandelingen. Bovendien is het onduidelijk welke procedure van toepassing is op de uitoefening van deze bevoegdheid, omdat er wordt verwezen naar artikelen 17 en 19 van verordening 1257/96. Het kabinet zal hier tijdens de onderhandelingen opheldering over vragen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening treedt in werking op de eerste dag na publicatie in het EU-publicatieblad en wordt van toepassing vanaf 1 januari 2028. Het kabinet acht dit haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat geen evaluatie-/horizonbepaling.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De uitvoering van het instrument *Global Europe* ligt bij de Europese Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). Gezien de brede toepasbaarheid van dit externe financieringsinstrument is een duidelijke taakverdeling binnen de Commissie cruciaal. Verschillende Commissarissen zijn verantwoordelijk voor onderdelen van het instrument, wat een gecoördineerde aanpak vereist om beleidscoherentie te waarborgen. De betrokkenheid van de lidstaten blijft gewaarborgd via de beheerscomités, die functioneren binnen het kader van de comitologie-procedures. In dit verband is het voor het kabinet essentieel dat de rol van de Commissie bij de vaststelling van gedelegeerde handelingen niet leidt tot een verschuiving van bevoegdheden ten nadele van de lidstaten. Het kabinet acht het van belang dat de bestaande comitologieregels gehandhaafd blijven en dat de Commissie geen ruimere discretionaire bevoegdheid verkrijgt dan onder de huidige beheersstructuur.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Door het bundelen van instrumenten beoogt de EU meer samenhang, flexibiliteit en impact in haar externe optreden. Voor ontwikkelingslanden betekent dit enerzijds kansen op meer geïntegreerde ondersteuning. Daarnaast kan de inzet op investeringen via *blending* en garanties bijdragen aan mobilisatie van private financiering en structurele economische ontwikkeling, mits goed ingebed in lokale contexten en begeleid door capaciteitsopbouw. Nederland zet er in de onderhandelingen op in dat de coherentie tussen intern en extern beleid verder versterkt wordt, waarbij de implicaties van intern EU beleid voor relaties met landen van buiten de Unie integraal onderdeel zijn van de afwegingen bij totstandkoming van beleid.