

Vergaderjaar 2011–2012

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 1330**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 januari 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 15 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 01: Verordening betreffende een monitoring en rapportage systeem broeikasgassen en overige klimaatrelevante informatie (Kamerstuk 22 112, nr. 1317)

Fiche 02: Richtlijn alternatieve beslechting consumentengeschillen (Kamerstuk 22 112, nr. 1318)

Fiche 03: Verordening online beslechting consumentengeschillen (Kamerstuk 22 112, nr. 1319)

Fiche 04: Verordening Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij voor 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1320)

Fiche 05: Verordening inzake de implementatie en exploitatie Europese satelliet navigatie systemen (Kamerstuk 22 112, nr. 1321)

Fiche 06: Verordening Europees Instituut voor Innovatie en Technologie(EIT) met besluit over de Strategische Innovatie Agenda van het EIT (Kamerstuk 22 112, nr. 1322)

Fiche 07: Verordening inzake grondafhandelingsdiensten op EU-luchthavens en tot intrekking richtlijn 96/67/EG (Kamerstuk 22 112, nr. 1323)

Fiche 08: Verordening betreffende gemeenschappelijke regels voor detoewijzing van slots op luchthavens in de Europese Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 1324)

Fiche 09: Verordening geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op civiele luchthavens in de Europese Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 1325)

Fiche 10: Verordening programma concurrentievermogen (MKB's) COSME 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1326)

Fiche 11: Mededeling over de toekomst van de BTW (Kamerstuk 22 112, nr. 1327)

Fiche 12: Verordening wijzigingen Informatienet Landbouwbedrijfboek-  
houdingen (ILB) (Kamerstuk 22 112, nr. 1328)  
Fiche 13: Verordening betreffende het geluidsniveau van motorvoertuigen  
(Kamerstuk 22 112, nr. 1329)  
Fiche 14: Europa in de wereld: verordeningen voor de instrumenten van  
extern beleid 2014–2020  
Fiche 15: Verordening Europees grensbewakingsstelsel (EUROSUR)  
(Kamerstuk 22 112, nr. 1331)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
H. P. M. Knapen

## **Fiche: Europa in de wereld: verordeningen voor de instrumenten van extern beleid 2014–2020**

### **1. Algemene gegevens**

#### *Titel voorstellen en Nr. Commissiedocumenten:*

- Voorstel voor een *Verordening* van het Europees Parlement en van de Raad tot vaststelling van het Instrument voor Pre-toetredingssteun (IPA II) (COM(2011)838)
- Voorstel voor een *Verordening* van het Europees Parlement en van de Raad tot vaststelling van een financieringsinstrument voor het Europees Nabuurschapsbeleid (COM(2011)839)
- Voorstel voor een *Verordening* van het Europees Parlement en van de Raad tot vaststelling van een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking (COM(2011)840)
- Voorstel voor een *Verordening* van de Raad tot vaststelling van een instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid (COM(2011)841)
- Voorstel voor een *Verordening* van het Europees Parlement en van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften en procedures voor de tenuitvoerlegging van de instrumenten voor extern optreden van de Unie (COM(2011)842)
- Voorstel voor een *Verordening* van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een partnerschapsinstrument met derde landen (COM(2011)843)
- Voorstel voor een *Verordening* van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een financieringsinstrument voor de bevordering van democratie en mensenrechten in de wereld (COM(2011)844)
- Voorstel voor een *Verordening* van het Europees Parlement en van de Raad tot vaststelling van een stabiliteitsinstrument (COM(2011)845)
- Voorstel voor een *Besluit van de Raad* inzake de betrekkingen tussen de Europese Unie, enerzijds, en Groenland en het Koninkrijk Denemarken, anderzijds (COM(2011)846)
- Gezamenlijke *Mededeling* aan het Europees Parlement en de Raad: de Rol van Europa in de Wereld: een nieuwe aanpak voor de financiering van het externe optreden van de EU (COM(2011)865)

*Datum Commissiedocumenten:* 7 december 2011.

#### *Prelex:*

- COM(2011)838: [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=201167](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201167)
- COM(2011)839: [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=201168](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201168)
- COM(2011)840: [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=en&DosId=201169](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201169)
- COM(2011)841: [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=en&DosId=201170](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201170)
- COM(2011)842: [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=en&DosId=201171](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201171)
- COM(2011)843: [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=en&DosId=201172](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201172)
- COM(2011)844: [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=en&DosId=201174](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201174)
- COM(2011)845: [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=en&DosId=201175](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201175)
- COM(2011)846: [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=en&DosId=201176](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201176)
- COM(2011)865: [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=201180](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=201180)

*Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board:*

- COM(2011)838: SEC(2011)1462
- COM(2011)839: SEC(2011)1466
- COM(2011)840: SEC(2011)1469
- COM(2011)841: SEC(2011)1472
- COM(2011)842: geen
- COM(2011)843: SEC(2011)1475
- COM(2011)844: SEC(2011)1478
- COM(2011)845: SEC(2011)1481
- COM(2011)846: SEC(2011)1484
- COM(2011)865: geen

*Behandelingstraject Raad:*

De afzonderlijke voorstellen voor de verordeningen van de financiële instrumenten zullen in de geëigende Raadswerkgroepen worden behandeld en vervolgens aan de Raad Buitenlandse Zaken worden voorgelegd. Definitief besluit is afhankelijk van overeenstemming over het Meerjarig Financieel Kader van de Unie 2014–2020 dat wordt verwacht in de tweede helft van 2012.

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Ministerie van Buitenlandse Zaken.

*Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:*

Instrument	Rechtsbasis	Besluitvormings-procedure Raad en rol Europees Parlement	Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen
838 – IPA (Pre-accessie)	Artikel 212(2) van het Verdrag betreffende de werking van de EU.	Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement.	Delegatie: Er worden twee gedelegeerde handelingen voorgesteld: Commissie moet lijst (Annex) van <i>beneficiary countries</i> kunnen updaten. En de Commissie moet regels kunnen aannemen over uniforme standaarden voor de uitvoering van de verordening (beheerstructuur en procedures) (artikelen 10 en 11 van de voorgestelde verordening). Uitvoering: de onderzoeksprocedure voorgesteld voor het vaststellen de <i>common strategic framework</i> en voor de Strategie Documenten (artikelen 5 en 6). De Commissie zal worden bijgestaan door een comité in de zin van EU Verordening Nr. 182/2011 (artikel 12 van de voorgestelde verordening).
839 – ENI (Nabuur-schap)	Artikel 209(1) en artikel 212(2) van het Verdrag betreffende de werking van de EU.	Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement.	Delegatie: Er worden twee gedelegeerde handelingen voorgesteld: de Commissie moet <i>implementing rules</i> kunnen vaststellen (artikel 12 van voorgestelde verordening). En de Commissie moet de lijst (Annex) van <i>begunstige landen</i> kunnen updaten (artikel 13 van de voorgestelde verordening). Uitvoering: de onderzoeksprocedure wordt voorgesteld voor het vaststellen van <i>Single Support Framework</i> (artikel 7) en <i>programming documents</i> (artikel 7 en 9). De Commissie zal worden bijgestaan door een comité in de zin van EU Verordening Nr. 182/2011 (artikel 15 van de voorgestelde verordening).

Instrument	Rechtsbasis	Besluitvormings-procedure Raad en rol Europees Parlement	Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen
840 – DCI (Ontwikkeling)	Artikel 209(1) VWEU.	Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement.	Delegatie: Er wordt voorgesteld de flexibiliteit van het DCI te versterken door de Commissie in staat te stellen niet-essentiële elementen van de verordening die de programmering betreffen, te wijzigen, zoals annexen van landen die in aanmerking komen voor steun, samenwerkingsgebieden en indicatieve financiële allocaties per programma voor 2014–2020 (artikel 17 van de voorgestelde verordening). Uitvoering: De onderzoeksprocedure wordt voorgesteld voor de Strategie Documenten en de Meerjarige Indicatieve Programma's (artikel 14). De Commissie zal worden bijgestaan door een comité in de zin van EU Verordening Nr. 182/2011 (artikel 19 van de voorgestelde verordening).
841 – Nucleaire veiligheid (INSC)	Rechtsbasis voor dit voorstel is het Euratom Verdrag, in het bijzonder artikel 203.	Eenparigheid van stemmen in de Raad (artikel 203 Euratom).	Uitvoering: De onderzoeksprocedure wordt voorgesteld de Strategie Documenten en de Meerjarige Indicatieve Programma's en het wijzigen van de bijlage. De Commissie zal worden bijgestaan door een comité in de zin van EU Verordening Nr. 182/2011 (artikel 6 van de voorgestelde verordening).
842 – gemeenschappelijke voorschriften en procedures	Voorgestelde verordening voor een gemeenschappelijk implementatiekader is in het bijzonder gebaseerd op artikel 209(1) en artikel 212(2) van dit Verdrag.	Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement.	Uitvoering: De onderzoeksprocedure wordt voorgesteld voor <i>action programmes</i> , <i>individual measures</i> en <i>special measures</i> , de adviesprocedure voor <i>support measures</i> . De Commissie zal worden bijgestaan door de comité's die onder de instrumenten zijn ingesteld (artikel 15 van de voorgestelde verordening).
843 – Partnerschap	Artikel 207(2), artikel 209(1) en 212 (2) van het Verdrag betreffende de werking van de EU.	Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement.	Delegatie: De Commissie moet in staat worden gesteld de annex met samenwerkingsgebieden te wijzigen of aan te vullen (artikel 4 van de voorgestelde verordening). Uitvoering: de onderzoeksprocedure wordt voorgesteld voor de Meerjarige Indicatieve Programma's (artikel 5). De Commissie zal worden bijgestaan door een comité in de zin van EU Verordening Nr. 182/2011 (artikel 6 van de voorgestelde verordening).
844 – EIDHR (Mensenrechten en Democratie)	Rechtsbasis is artikel 209 en 212 van het Verdrag betreffende de werking van de EU.	Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement.	Uitvoering: voor het vaststellen van uitvoeringshandelingen wordt verwezen naar procedures in de <i>Common Implementing Regulation</i> (COM (2011) 842). De Commissie zal worden bijgestaan door een comité in de zin van EU Verordening Nr. 182/2011 (artikel 5 van de voorgestelde verordening).
845 – IFS (Stabiliteit)	Voorgestelde verordening (IFS) is gebaseerd op artikel 209(1) en artikel 212(2) VWEU.	Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement.	Delegatie: Er wordt voorgesteld de Commissie in staat te stellen Annexen I, II en III te wijzigen of aan te vullen en om aanvullende procedures aan te nemen t.b.v. informatie-uitwisseling en samenwerking (artikel 9 van de voorgestelde verordening). Uitvoering: De onderzoeksprocedure wordt voorgesteld voor meerjarige indicatieve programma's, Strategie Documenten en <i>exceptional assistance measure</i> die meer dan 30 000 000 euro kosten. De Commissie zal worden bijgestaan door een comité in de zin van EU Verordening Nr. 182/2011 (artikel 11 van de voorgestelde verordening).
846 – Groenland	Rechtsbasis is artikel 203 VWEU.	Eenparigheid van stemmen in de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement (artikel 203 Verdrag betreffende de werking van de EU).	Uitvoering: De Commissie zal in staat worden gesteld uitvoeringsregels voor dit besluit op te stellen (artikel 9 van het voorgestelde besluit). De Commissie zal worden bijgestaan door een comité in de zin van EU Verordening Nr. 182/2011 (artikel 11 van het voorgestelde besluit).

## 2. Samenvatting BNC-fiche

### *Korte inhoud voorstellen*

De Commissie legt in acht afzonderlijke verordeningen (drie verordeningen voor «regionale» programma's; vier verordeningen voor «thema-tische» programma's; één verordening die de gemeenschappelijke voorschriften en procedures voor de uitvoering van de instrumenten uiteenzet) en een Raadsbesluit vast hoe de instrumenten van het extern beleid van de Unie er in de komende begrotingsperiode (2014–2020) uitzien en welk beslag zij op de meerjarenbegroting van de EU leggen. De Commissie hanteert hiertoe de volgende uitgangspunten die voor ieder instrument gelden:

- de samenhang van het extern beleid moet worden verbeterd;
- er gaat meer aandacht uit naar mensenrechten, democratie en goed bestuur. Conditionaliteit wordt niet geschuwd: er wordt gewerkt op basis van het *more for more* principe. Wederkerigheid staat centraal in de relatie. De politieke dialoog moet hierop worden aangepast.
- Schaarre middelen moeten optimaal worden benut onder andere door gedifferentieerde aanpak (middelen daar inzetten waar ze het hardst nodig zijn, beëindigen van de bilaterale hulprelatie met landen die hun eigen ontwikkeling kunnen financieren) en meer innovatieve financiële instrumenten toepassen die privaat kapitaal aantrekken zoals het combineren van schenkingen en leningen (*blending*);
- het programmeringsproces wordt herzien onder andere door eenvoudigere regels, gezamenlijke kaderdocumenten, gezamenlijke programmering, meer flexibiliteit.

De voorstellen leggen een gezamenlijk beslag op de EU meerjarenbegroting van bijna € 62 miljard. Het Nederlands aandeel hierin (bijna € 3,1 miljard voor de periode 2014–2020 (toerekening van 5%)) wordt toege-rekend aan de HGIS. Het grootste deel daarvan is relevant voor de Nederlandse ODA-bijdrage.

*Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*  
Nederland acht de Commissie op basis van genoemde rechtsgrondslagen bevoegd de handelingen te verrichten die in de afzonderlijke verorde-ningen worden voorgesteld. Het oordeel over de subsidiariteit van de voorstellen is positief. Het oordeel over de proportionaliteit van de voorstellen is negatief.

### *Implicaties/risico's/kansen*

Het Nederlands aandeel in de middelen die de Europese Unie uitgeeft aan extern beleid worden voor het grootste deel toegerekend aan de Nederlandse middelen voor ontwikkelingssamenwerking (ODA). Méér EU extern beleid betekent dus minder geld voor nationaal beleid op het terrein van ontwikkelingssamenwerking.

De Commissievoorstellen bieden duidelijk kansen op een efficiënter en doeltreffender extern beleid van de EU waar het gaat om het vergroten van de samenhang, het politieker en wederkeriger maken van de betrekkingen met derde landen, het inzetten van schaarse middelen door meer differentiatie toe te passen en innovatieve instrumenten en het herzien van de programmering. Risico's die de uitvoering van deze voorstellen kunnen belemmeren zijn de samenwerking tussen Commissie en de Europese Dienst Extern Optreden (EDEO) zowel in Brussel als in partnerlanden. Het nieuwe Partnerschapsinstrument bijvoorbeeld mag geen onderwerp worden van institutionele strijd (wie heeft de zeggen-schap?). Lidstaten zullen zich in partnerlanden ook aan een gezamenlijke aanpak moeten willen verbinden. Een ander risico betreft het besluitvor-mingstraject dat volgt: de kans bestaat dat de focus en de differentiatie die

zijn aangebracht door lidstaten of het Europees Parlement weer ongedaan wordt gemaakt, of dat de aangekondigde wederkerigheid/conditionaliteit door slappe knieën minder strak uit de verf komt dan dat Nederland zou willen. Tot slot bestaat er een risico dat als genoemde hervormingen niet hand in hand gaan met duidelijke financiële begrenzings (bezuinigingen!), de hervormingen onvoldoende uit de verf zullen komen omdat er toch geld genoeg is en er bestedingsdruk ontstaat. Juist deze hervormingen (conditionaliteit, differentiatie) vereisen scherpe keuzes. Die keuzes worden vergemakkelijkt met een sobere meerjarenbegroting die noodzaakt tot het stellen van duidelijke prioriteiten. Dan is er geen andere weg.

#### *Nederlandse positie en eventuele acties*

Nederland verzet zich tegen stijgende uitgaven voor Categorie IV (extern beleid) van de Europese begroting. Nederland steunt de voorstellen van de Commissie op inhoud en ziet in de hervormingen ook duidelijk Nederlandse verlangens (die tijdens de diverse consultatierondes over de beleidswijzigingen zijn ingebracht) terug, maar Nederland vindt dat de Commissie de hervormingen niet altijd even krachtig heeft laten doorklinken in de financiële vertaling van haar nieuwe beleid. Juist door striktere voorwaarden te stellen aan hulp en een gedifferentieerde benadering te kiezen, zouden middelen moeten vrijkomen, die kunnen worden ingezet op de prioriteiten. Door de begroting van alle instrumenten klakkeloos te laten stijgen, komen de hervormingen minder goed uit de verf en blijven de scherpe keuzes waarop Nederland heeft aangedrongen, achterwege.

In februari 2011 heeft het Kabinet reeds de prioriteiten in het externe beleid van de EU gedefinieerd<sup>1</sup>: (1) nabuurschapsbeleid; (2) veiligheid, stabiliteit en mensenrechten en (3) armste mensen in de armste landen. Nederland vindt dat grote bezuinigingen gerealiseerd kunnen worden op het pre-toetredingsinstrument (IPA), zeker op de hulp aan Turkije (Turkije is nu de grootste ontvanger van Europees ontwikkelingsgeld) en op hulp aan landen (zoals China, India, Brazilië, Zuid-Afrika en landen in Zuidoost Azië en Latijns-Amerika) die hun eigen ontwikkeling kunnen financieren binnen het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI). Nederland verwelkomt de toegenomen aandacht voor mensenrechten, democratie en goed bestuur en vindt dat deze – door het stellen van scherpere voorwaarden vooraf – zou moeten leiden tot een beperktere inzet van het instrument van begrotingssteun. Dat instrument is in het verleden teveel als een blanco cheque gezien, daar moet een einde aan komen<sup>2</sup>. Nederland zal zich tot op het niveau van de Raad inzetten voor deze punten en blijven aandringen op een sobere EU-begroting.

<sup>1</sup> Zie kabinetsreactie op de consultatie van de Commissie over Extern beleid (kamerstuk 21 501-04, nr. 121 van 10 februari 2011) alsmede de inzet van het kabinet in de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (kamerstuk 21 501-20, nr. 529 van 28 maart 2011).

<sup>2</sup> Voor de kabinetspositie inzake EU-begrotingssteun, zie ondermeer de geannoteerde agenda voor de OS-raad van 14 november 2011 (kamerstuk 21 501-04, nr. 137 van 4 november 2011).

<sup>3</sup> BNC-fiche over Mededeling Herijking Nabuurschapsbeleid ging de Kamer op 15 juni 2011 toe [Kamerstuk 22 112, nr. 1184]

<sup>4</sup> Kabinetsreactie ging de Kamer per brief van 2 september 2011 toe [Kamerstuk 21 501-20, nr. 553]

<sup>5</sup> Een appreciatie van de Mededelingen over de toekomst van het Europees ontwikkelingsbeleid en de toekomstige benadering van EU begrotingssteun ontving de Kamer met de Geannoteerde Agenda voor de Raad Buitenlandse Zaken/ Ontwikkelingssamenwerking van 14 november 2011 (Kamerstuk 21 501-04, nr. 137).

### **3. Samenvatting voorstellen**

Op 7 december 2011 presenteerde de Commissie voorstellen voor de hoogte en invulling van verschillende instrumenten van het extern beleid van de Europese Unie voor de komende begrotingsperiode (2014–2020). Deze voorstellen volgen op grote Commissiemededelingen over de herijking van het nabuurschapsbeleid (COM(2011)303)<sup>3</sup>, de begroting voor Europa 2020 (COM(2011)500)<sup>4</sup>, de toekomst van het Europees ontwikkelingsbeleid (*Agenda for Change*) (COM(2011)637) en de toekomstige benadering van EU begrotingssteun (COM(2011)638)<sup>5</sup>.

Omdat de verschillende instrumenten van extern beleid allemaal beslag leggen op Categorie IV van de EU-begroting en in samenhang moeten worden gezien, beslaat dit BNC-fiche acht afzonderlijke verordeningen (waaronder één die de voorschriften en procedures voor de uitvoering van de instrumenten uiteenzet), één Raadsbesluit (over de relaties tussen

de EU en Groenland) en één overkoepelende mededeling.<sup>1</sup>

#### *De rol van Europa in de wereld (COM(2011)865)*

De gezamenlijke mededeling «De Rol van Europa in de wereld: een nieuwe aanpak voor de financiering van het externe optreden van de EU» geeft de volgende overkoepelende doelstelling en strategische doelstellingen voor het extern optreden van de Unie in het nieuw meerjarig financieel kader:

#### **Overkoepelende doelstelling:**

ervoor zorgen dat dat EU, ondanks de economische crisis en de gevolgen daarvan voor de begroting, met één stem kan spreken, zijn ambities kan waarmaken met betrekking tot het bevorderen van democratie, vrede, solidariteit, stabiliteit, welvaart en armoedebestrijding, zowel in de wereld als in de directe buurlanden, en kan bijdragen aan de veiligstelling van mondiale collectieve goederen. Deze beginselen vormen de grondslag voor de nieuwe instrumenten voor het extern optreden.

#### **Strategische doelstellingen:**

- Bevorderen en verdedigen van de EU-waarden in het buitenland: mensenrechten, democratie en rechtsstaat vormen de kern van het extern optreden
- Investeren in de langdurige welvaart en stabiliteit in de buurlanden van de EU en ondersteunen van het hervormingsproces in de landen die zich op EU-lidmaatschap voorbereiden
- Ondersteunen van de belangen van de EU in het buitenland
- Opzetten van EU-beleid om mondiale problemen aan te pakken
- Versterken van de impact van de ontwikkelingssamenwerking van de EU
- Bevorderen van Europese solidariteit na door mens of natuur veroorzaakte rampen
- Verbeteren van het vermogen om crises te voorkomen en op te lossen, vrede te bewaren, conflicten te voorkomen en internationale veiligheid te versterken.

<sup>1</sup> Op 7 december jl. presenteerde de Commissie eveneens een mededeling over de voorbereiding van het elfde Europees Ontwikkelingsfonds (COM(2011)837) en een voorstel voor een Raadsbesluit over het Financieel Protocol van het Verdrag van Cotonou (COM(2011)836). Over deze mededeling en het bijbehorende voorstel voor een Raadsbesluit heeft de Kamer vanwege zijn behandelvoorbehoud een versneld BNC-fiche ontvangen. Volledigheidshalve zij hier opgemerkt dat het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) tweemaal ter sprake wordt gebracht in de mededeling over de rol van Europa in de wereld (COM(2011)865), als wordt opgemerkt dat het democratisch toezicht op het EOF zal worden verbeterd door het fonds in overeenstemming te brengen met het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI) (p. 7) en als wordt opgemerkt dat de verdeelsleutel voor de bijdragen van de lidstaten aan het elfde EOF meer in overeenstemming moet worden gebracht met de verdeelsleutel voor de bijdragen aan de algemene EU-begroting, zodat het EOF later gemakkelijker in de EU-begroting kan worden geïntegreerd (p.10).

<sup>2</sup> De EU is een wereldspeler: vijfhonderd miljoen inwoners, 25% van het mondiale Bruto Binnenlands Product, een vijfde van de wereldhandel, meer dan de helft van de wereldwijde ontwikkelingshulp en de grootste humanitaire donor.

De mededeling constateert dat de wereld is veranderd en dat de Europese Unie is veranderd. Een nieuw speelveld (waarbij het relatieve gewicht van opkomende landen met een verschillend waardenpatroon steeds groter wordt), grote mondiale uitdagingen die een gezamenlijke aanpak vergen (klimaatverandering, migratie, en zeker ook de economische crisis) en de impact die gebeurtenissen aan de grenzen van de Unie teweeg brengen (de Arabische transitie) vragen dat wereldspeler EU<sup>2</sup> zich aanpast aan nieuwe realiteiten.

De EU moet – op basis van het Verdrag van Lissabon dat mogelijkheden biedt voor een brede en consistente aanpak – een eensluidend en samenhangend extern beleid voeren en zijn middelen op de meest doeltreffende wijze inzetten. De voorgestelde verordeningen voor de financiële instrumenten van het extern beleid zijn met dat doel in het achterhoofd opgesteld. Alle zeven verordeningen voor de instrumenten, als ook de verordening die de voorschriften en procedures voor de uitvoering van de instrumenten uiteenzet, zijn gestoeld op een aantal gelijke uitgangspunten:

- De *samenhang* in het extern beleid wordt verbeterd door een alomvattende aanpak. Binnen één land kunnen verschillende instrumenten worden uitgevoerd. Overeenkomstig het Verdrag van Lissabon zullen EDEO en de Commissie in de programmeringsfase bijzondere



- aandacht besteden aan de samenhang tussen de verschillende beleidslijnen en instrumenten.
- Er komt meer nadruk op *wederzijdse verantwoording* bij het toewijzen en uitkeren van middelen. Er zal meer rekening worden gehouden met *mensenrechten, democratie en goed bestuur*. Voor de uitbreidings- en nabuurschapslanden wordt de steun sterk gekoppeld aan de vooruitgang van de hervormingen (*more for more*). De *politieke dialoog* ter ondersteuning van een algemene politieke strategie voor een bepaald land wordt verbeterd. Ook de dialoog met maatschappelijke organisaties, lokale overheid, multilaterale organisaties, internationale financiële instellingen en de particuliere sector wordt geïntensiveerd.
  - Schaarse middelen moeten optimaal worden benutten door:
    - Een *gedifferentieerde aanpak* van partnerschappen en steun, gebaseerd op behoeften, capaciteiten, verbintenissen en prestaties van een land en potentiële impact. Veel landen hebben niet langer EU-ontwikkelingshulp nodig, omdat zij hun eigen ontwikkeling kunnen financieren.
    - Het mogelijk maken van verschillende vormen van samenwerking, zoals het combineren van schenkingen en leningen. Door meer *innovatieve financiële instrumenten* te gebruiken, moet meer financiering worden gegenereerd, ook uit de particuliere sector.
    - Steun te *concentreren*, om inefficiëntie als gevolg van verspreiding over sectoren en versnippering te voorkomen.
  - Het programmeringsproces wordt herzien:
    - Er komen eenvoudigere regels en procedures (één horizontaal wetgevingsinstrument harmoniseert de financiële bepalingen).
    - EU en lidstaten moeten hun extern beleid afstemmen door *gezamenlijke kaderdocumenten* waarin alle aspecten van het extern optreden en de EU-instrumenten zijn geïntegreerd. Dit kaderdocument kan ook worden gebruikt voor het programmeringsproces.
    - *Gezamenlijke programmering* met de lidstaten moet de norm worden. Programmering kan plaatsvinden op basis van een nationaal strategiedocument van het partnerland in kwestie, op basis van een gezamenlijk document van EDEO/Commissie en lidstaten of een landenstrategiedocument van EDEO/Commissie. Het opstellen van die laatste is dus geen automatisme meer. De programmeringsperiode moet in beginsel worden afgestemd op de cyclus van het partnerland. Dat kan ertoe leiden dat geprogrammeerde bedragen niet overeen komen met de 2014–2020 cyclus die de EU hanteert.
    - Er komt meer aandacht voor een *resultaatgerichte* aanpak
    - Er wordt meer *flexibiliteit* ingebouwd om te reageren op politieke prioriteiten (door middelen te reserveren voor onvoorziene behoeften en minimumtoewijzingen vast te stellen). Vooral voor zwakke staten en conflictlanden is meer flexibiliteit essentieel.
  - Nieuwe mechanismen om een *democratische debat* over de steun van de Unie te realiseren door grotere betrokkenheid van het Europees Parlement (gebruik van gedelegeerde handelingen).

Bovenstaande algemene uitgangspunten gelden voor alle instrumenten van het extern optreden van de Europese Unie. Hieronder worden de Commissievoorstellingen voor de verschillende instrumenten kort op een rij gezet.

*Instrument voor pretoetredingssteun* (IPA, (COM(2011)838)):

Dit instrument staat open voor de kandidaat-lidstaten (Turkije, IJsland, Macedonië, Montenegro<sup>1</sup>) en de potentiële kandidaat-lidstaten (Servië, Albanië, Bosnië, Kosovo).

De Commissie stelt voor een aantal innovaties en verbeteringen door te voeren in het huidige instrument voor pretoetredingssteun (IPA). Deze behelzen het volgende:

<sup>1</sup> Kroatië is thans ook een kandidaat-lid. De verordening treedt in werking op 1 januari 2014. De indicatieve toetredingsdatum voor Kroatië is 1 juli 2013.

- Sterkere toespitsing van assistentie op *specifieke behoeften en karakteristieken* van individuele (potentiële) kandidaat-lidstaten;
- Meerjarige en versterkte sectorale benadering, hetgeen het nieuwe IPA-programma een meer strategisch karakter beoogt te geven;
- Grotere betrokkenheid van de (potentiële) kandidaat-lidstaten bij het programmeringsproces;
- Strengere en meer systematische toepassing van *conditionaliteit* op land-, sector- en projectniveau, gekoppeld aan een systeem dat voorziet in het «belonen» van voortgang (*more for more*);
- Meer flexibele toepassing van IPA-assistentie, waarbij deze voortaan afhankelijk wordt van de implementatiegereedheid van landen en niet meer van de formele status van een land in het toetredingstraject (kandidaat- of potentiële kandidaat-lidstaat);

*Europees Nabuurschapsinstrument* (ENI (COM(2011)839)):

Dit instrument staat open voor de 16 Oostelijke en Zuidelijke Buren van de EU<sup>1</sup>. Het Europees Nabuurschapsbeleid is in juni 2011 herzien.<sup>2</sup> Het nieuwe voorstel voor het European Neighbourhood Instrument (ENI), behorende bij het Europese Nabuurschapsbeleid, sluit aan bij de prioriteiten van deze herziening. De Commissie stelt voor ENI met een paar aanpassingen voort te zetten:

- Het «more for more» principe moet centraal komen te staan. De toepassing van «intelligente conditionaliteit» moet leiden tot de mogelijkheid van meer differentiatie tussen partnerlanden.
- De programmeringscyclus van het ENI moet verkort worden.
- Meer focus aanbrengen in de kerndoelen. Van 29 thematische gebieden naar 6 hoofddoelen: mensenrechten en fundamentele vrijheden, rechtsstaat, gelijkheid, duurzame democratie; integratie in EU interne markt; stimuleren van «*people to people*» contacten; duurzame ontwikkeling; voorkomen van conflicten; sub-regionale/ regionale samenwerking en grensoverschrijdende samenwerking.
- Stroomlijnen met andere externe instrumenten.
- Uitbreiden geografische reikwijdte van «cross-border cooperation», meer inzetten op gedeeld management.
- Beter aansluiten bij intern beleid en instrumenten van de EU.
- In de projecten uitgevoerd onder ENI moet rekening gehouden worden met de speciale status van Rusland als strategische partner én buurland van de EU. Rusland is medefinancier van projecten gericht op grensoverschrijdende samenwerking.

In het voorstel van de Commissie blijft het mogelijk om de EU hulp die via ENI gegeven wordt in uiterst geval geheel of gedeeltelijk op te schorten indien er sprake is van ernstige schendingen van mensenrechten (gebaseerd op artikel 215(1) VWEU).

Er worden geen veranderingen voorgesteld in de groep partnerlanden.

*Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking* (DCI (COM(2011)840))

De Commissie stelt voor het DCI te organiseren rond:

(1) *geografische programma's* ter ondersteuning van samenwerking met ontwikkelingslanden die niet onder het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF-ACP), ENI (buurlanden) en IPA (kandidaat-lidstaten) vallen. Het gaat dan voornamelijk om ontwikkelingslanden in Latijns-Amerika en Azië. Deze geografische programma's blijven de kern uitmaken van het DCI. De Commissie beoogt een gedifferentieerde aanpak zoals ook aangekondigd in de *Agenda for Change* (COM(2011)637). Dat betekent dat tijdens de EU geen bilaterale ontwikkelingshulp meer wordt gegeven aan hogere inkomenslanden, hogere middeninkomenslanden en andere grote middeninkomenslanden die hun eigen ontwikkeling kunnen financieren. Nog 27 landen zullen in aanmerking komen voor een bilateraal samenwer-

<sup>1</sup> De zes Oosterburen: Oekraïne, Wit-Rusland (voorwaardelijk), Moldavië, Armenië, Azerbeidzjan, Armenië, Georgië.  
De tien Zuiderburen: Marokko, Algerije, Tunesië, Libië, Egypte, Palestijnse Autoriteit, Libanon, Jordanië, Syrië (thans bevroren), Israël

<sup>2</sup> Zie voetnoot 1.

kingsprogramma (Annex III), terwijl 46 landen deel uitmaken van de bredere DCI-lijst (Annex I). De relaties met de negentien landen die geen «Annex III status» meer hebben, moeten aan de tijdgeest worden aangepast. Met hen moet samenwerking worden aangegaan op terreinen die van wederzijds belang zijn.

Dat kan onder andere via (2) *thematische programma's*: er komt er één voor mondiale collectieve goederen en uitdagingen, dat zich vooral zal richten op klimaatverandering, milieu, energie (tenminste 25%), menselijke ontwikkeling, waaronder basisgezondheidszorg en onderwijs (tenminste 20%), voedselzekerheid en duurzame landbouw en migratie. Het andere thematische programma richt zich op organisaties van het maatschappelijk middenveld en lokale overheden, om juist deze spelers aan te moedigen zich met ontwikkelingsprocessen in hun eigen land bezig te houden. Daarnaast staan ook thematische instrumenten zoals EIDHR (mensenrechten/democratie) open voor de landen die niet meer in aanmerking komen voor bilaterale hulp, als ook het nieuwe Partnerschapsinstrument. (3) Tot slot wordt vanuit DCI het pan-Afrikaanse programma ter ondersteuning van het *EU-Afrika strategisch partnerschap* bekostigd.

In het voorstel van de Commissie blijft het mogelijk om de EU hulp die via DCI gegeven wordt in uiterst geval geheel of gedeeltelijk op te schorten indien er sprake is van ernstige schendingen van mensenrechten (gebaseerd op artikel 215(1) VWEU).

#### *Partnerschapsinstrument (PI (COM(2011)843))*

Het Partnerschapsinstrument is gericht op brede samenwerking van de EU met opkomende en andere ontwikkelde partners. Wederzijds belang staat daarbij centraal. Dit instrument zal ook worden ingezet om de samenwerking gericht op wereldwijde groei en de externe aspecten van de 2020-strategie te realiseren. Uit dit instrument zullen onder meer activiteiten worden gefinancierd op het gebied van onderzoek, MKB-samenwerking, energiesamenwerking, belastingsamenwerking, bevorderen van «global governance» en duurzaamheid.

#### *Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR (COM(2011)844))*

Dit programma bouwt voort op het huidige instrument voor democratie en mensenrechten en is de EU-tegenhanger van het Nederlandse «mensenrechtenfonds». Het staat open voor activiteiten in alle landen buiten de EU. Activiteiten die uit EIDHR worden gefinancierd zijn vaak katalyserend en ondersteunend aan grotere democratisering- en rechtsstaatprogramma's die uit de grotere regionale programma's (IPA, ENI, DCI en ook EOF) worden gefinancierd. De Commissie stelt de volgende strategische doelstellingen voor, voor de periode 2014–2020: (1) Vergroten van het respect voor en naleving van mensenrechten en fundamentele vrijheden en de versterking van de bescherming, promotie en het toezicht hierop, in het bijzonder door steun aan relevante NGO's, mensenrechtenverdedigers en slachtoffers van onderdrukking en misbruik. Specifieke aandacht voor campagnes tegen marteling, doodstraf, en discriminatie en snelle reactie bij acute noodgevallen. Ook wordt € 125 miljoen voorgesteld voor internetvrijheid.

(2) Ondersteunen en versterken van democratische hervormingen in derde landen, in het bijzonder door verkiezingswaarnemingsmissies.

#### *Stabiliteitsinstrument (IfS (COM(2011)845))*

De Commissie stelt voor om het Stabiliteitsinstrument, opgezet in 2007, voort te zetten. Het instrument is gericht op het versterken van veiligheid en stabiliteit in de wereld. Hoofddoelen zijn:

- Bijdragen aan stabiliteit in crisissituaties, crisispreventie en crisisrespons.
- Conflictpreventie en het bevorderen van stabiliteit in pre- en post crisissituaties, vredesopbouw.
- De aanpak van wereldwijde en trans-regionale dreigingen. Hieronder valt onder andere terrorismebestrijding, bestrijden van chemische/biologische/radiologische/nucleaire risico's, piraterij, klimaatverandering en bestrijding van internationale drugshandel.

Het Stabiliteitsfonds kan wereldwijd, snel en flexibel worden ingezet. Het fonds bestaat uit een korte termijn (crisisrespons) en een langere termijn component.

*Instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid (INSC (COM(2011)841))*

De Commissie stelt een geamendeerde voortzetting van het lopende programma voor. Het INSC is gericht op kennisuitwisseling en samenwerking met een tweeledig doel. Het eerste doel is bevordering van nucleaire veiligheid op basis van de hoogste standaarden. Het INSC zal daartoe implementatie van regelgeving, procedures en veiligheidssystemen bevorderen, nationale toezichthouders in derde landen ondersteunen bij de uitvoer van risico- en veiligheidsanalyses («stress tests») en effectieve maatregelen bevorderen om nucleaire ongelukken te voorkomen. Het tweede doel is bevordering van verantwoord beheer van radioactief afval en ontmanteling van verouderde nucleaire installaties door ondersteuning te bieden bij uitvoer en regelgeving. Het INSC zal zich richten op derde landen, met name kandidaat-lidstaten en buurlanden van de EU. Dit kunnen zowel landen met nucleaire capaciteit zijn als opkomende landen die nucleaire capaciteit wensen op te bouwen. Het INSC zal actief samenwerken met andere internationale instellingen zoals het IAEA. Het verschil met het huidige programma is een sterkere focus op andere landen en regio's dan Rusland en de voormalige Sovjet Unie.

*Partnerschap tussen de EU en Groenland (COM(2011)846))*

Met het partnerschap tussen de EU en Groenland wordt gestreefd naar behoud van de nauwe betrekkingen tussen beide partijen en ondersteuning van de duurzame ontwikkeling van Groenland. Het partnerschap moet bijvoorbeeld de grondstoffensector versterken, om Groenland te helpen zijn economisch potentieel te verwezenlijken. Dit betreft geen verordening maar een Raadsbesluit met een beperkt beslag op de middelen onder Categorie IV (217,8 miljoen die voornamelijk via begrotingssteun wordt uitgekeerd (artikel 7 voorgestelde verordening)).

*Gemeenschappelijke voorschriften en procedures (COM(2011)842))*

De Commissie stelt een reeks vereenvoudigde en geharmoniseerde uitvoeringsbepalingen en -procedures vast voor de vier geografische instrumenten (DCI, ENI, IPA en het partnerschapsinstrument) en de drie thematische instrumenten (IfS, EIDHR en INSC)<sup>1</sup>. De Commissie doet dit om de beschikbaarheid van EU-steun aan partnerlanden en -regio's, maatschappelijke organisaties en het midden- en klein bedrijf (voor zover zij bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de instrumenten van het extern optreden) te faciliteren. Op die manier kunnen uitvoeringsbepalingen sneller worden goedgekeurd, wat vooral van belang is voor landen in crisis- of postcrisisituatie en zwakker staten. De herziening van het Financieel Regelement vergemakkelijkt de deelname van het maatschappelijk middenveld en MKB aan financieringsprogramma's door eenvoudigere regels, lagere deelnamekosten en snellere toekenningsprocedures.

<sup>1</sup> IPA en ENI vereisen aanvullende specifieke uitvoeringsbepalingen en -procedures die in de vorm van *lex specialis* een aanvulling vormen op deze verordening.

#### 4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

##### a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU voor de financiering van het externe beleid op de artikelen 209 en 212 VWEU en artikel 203 Euratom. Het betreft hier een gedeelde bevoegdheid. Nederland kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslagen. De relaties met Groenland worden geregeld op grond van artikel 203 VWEU. Nederland acht dit de juiste rechtsbasis.

##### b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het subsidiariteitsoordeel is positief. Dat een percentage van de Nederlandse ODA-middelen via Europa wordt gekanaliseerd is gerechtvaardigd, om de volgende redenen. Alleen in internationaal verband kan Nederland het hoofd bieden aan *mondiale uitdagingen* als klimaatverandering, eerlijke handel, armoedebestrijding, migratievraagstukken, het versterken van fragiele staten en het opvangen van de negatieve gevolgen van de financiële crisis. De Europese Unie is aangewezen namens zijn lidstaten te handelen: Nederlandse belangen vallen hier samen met Europese belangen. Op die manier wordt een steeds groter deel van het Nederlands buitenlands beleid in Europees kader gevoerd. De EU legt een *groter gewicht* in de schaal in de politieke dialoog met derde landen dan Nederland alleen zou kunnen en heeft meer invloed. Europese ontwikkelingssamenwerking is ook een belangrijke *aanvulling* op bilateraal beleid. De EU is actief in sectoren (infrastructuur; hulp voor handel; energie; regionale integratie) of landen (waaronder in Azië en Latijns-Amerika, maar ook in de Oostelijke en Zuidelijke buurlanden van de EU) waar Nederland geen of weinig activiteiten uitvoert. Steun aan democratiseringsprocessen in de Arabische wereld is hiervan een treffend voorbeeld: Nederland vindt het heel belangrijk dat dit gebeurt, ziet ook een direct belang, maar laat het vooral aan de EU om deze steun te geven (op basis van slimme conditionaliteit: bij goed presteren volgt een beloning in de vorm van toegenomen steun, *more for more*).

Het proportionaliteitsoordeel is *negatief*. Nederland wenst een sobere EU-begroting. Deze soberheid wil Nederland ook terugzien bij de instrumenten van het extern beleid van de Unie. Nederland kan billijken dat er niet wordt bezuinigd op prioritaire instrumenten, of dat uitgaven voor deze instrumenten zelfs licht stijgen. Voor Nederland zijn prioritaire instrumenten het nabuurschapsbeleid (ENI), het instrument voor stabiliteit (IFS) en het instrument ter bevordering van democratie en mensenrechten (EIDHR). Stijgende uitgaven voor deze instrumenten moeten echter binnen Categorie IV worden opgevangen. *Overall* wenst Nederland ook binnen Categorie IV een daling van uitgaven te zien. Deze kan worden verwezenlijkt door kortingen op het pre-accessie instrument (IPA). Het is niet wenselijk dat Turkije (met groeipercentages die die van de EU ver overstijgen) ieder jaar opnieuw de grootste ontvanger van EU ontwikkelingssamenwerking is. Dat moet minder en dat kan ook minder. Hetzelfde geldt voor het instrument voor ontwikkelingssamenwerking voor landen in Azië en Latijns-Amerika (DCI). Nu de Commissie voorstelt de hulp aan hogere middeninkomenslanden te stoppen, en nu een politieke toets voor begrotingssteun tot een selectievere inzet van dit instrument zou moeten leiden (Nederland is voorstander van zowel de gedifferentieerde aanpak als van conditionaliteit vooraf bij het verlenen van begrotingssteun), moeten binnen het DCI middelen overblijven. Kortom de stijging die de Commissie voorstelt voor *alle* instrumenten is niet in overeenstemming met de Nederlandse inzet voor een sobere EU-begroting. Nederland zal hier tijdens de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader dan ook aandacht voor vragen.

*c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Voor het vaststellen van de uitvoeringshandelingen die nodig zijn voor de financiering van het externe beleid, stelt de Commissie een Common Implementing Regulation voor, waarin wordt verwezen naar de procedures uit de Comitologieverordening 182/2011. In diverse aparte voorstellen worden ook nog uitvoeringshandelingen voorgesteld.

Nederland verwelkomt de voorgestelde uitvoeringshandelingen, die voor het merendeel via de onderzoeksprocedure worden vastgesteld. De onderzoeksprocedure voorziet in ex ante inspraak door middel van comités waarin lidstaten zitting hebben. Dit is een continuering van de bestaande praktijk. Wel plaatst Nederland kanttekeningen bij de overweging in de preambule bij diverse voorstellen waarin wordt aangegeven dat in principe de onderzoeksprocedure van toepassing is, tenzij het gaat om maatregelen van beperkte financiële omvang. Het moet duidelijk zijn wanneer er precies sprake is van een dergelijke beperktheid. Bovendien is het wenselijk dat dan in de artikelen expliciet staat aangegeven dat in die omstandigheden de raadplegingsprocedure van toepassing is. Ook plaatst Nederland vraagtekens bij de procedure voor het vaststellen van *Exceptional Assistance Measures* in tijden van crisis bij het instrument voor stabiliteit (COM (2011) 845). De voorgestelde procedure (zie artikel 7) wijkt af van de spoedprocedure uit de Comitologieverordening 182/2011.

Nederland kan zich eveneens vinden in de gedelegeerde handelingen die in de voorstellen voor de verordeningen en het Raadsbesluit zijn opgenomen. Deze komen de gewenste flexibiliteit en efficiëntie bij de uitvoering van de verordeningen door de Commissie ten goede. Nederland acht controle achteraf door (lidstaten verenigd in) de Raad en het Europees Parlement afdoende als het gaat om niet-essentiële elementen van de verordening en het Raadsbesluit (die veelal betrekking hebben op het aanpassen en/of aanvullen van Annexen). Wel moet per voorstel goed gekeken worden of de delegatiebevoegdheid niet te ruim is geformuleerd, zoals bij het voorstel voor IPA, waarin alleen staat dat de Commissie via een gedelegeerde handeling de *Common Implementing Regulation* kan aanvullen. Nederland kan zich niet vinden in een dergelijke brede delegatieoverdracht.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

*a) Consequenties EU-begroting*

<b>Instrument</b>	Consequenties van het voorstel voor begroting Categorie IV (extern beleid) 2014 – 2020, in miljoenen, in lopende prijzen	Referentiebedragen 2007–2013
838 – IPA	14 110,1	11 468,0
839 – ENI	18 182,3	11 181,0
840 – DCI	23 294,7	16 897,0
841 – Nuclear Safety	631,1	524,0
843 – Partnership	1 131,0	172,0
844 – EIDHR	1 578,0	1 104,0
845 – IFS	2 828,9	2 062,0
846 – Groenland	217,8	175,0

*b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*

Uitgaande van deze Commissievoorstellen die een totaalbedrag van € 61 973,9 miljoen behelzen (hetgeen overigens niet *alle* uitgaven voor het extern beleid zijn onder Categorie IV van de EU-begroting<sup>1</sup>), zou € 3 098,7 miljoen (5%) in de periode 2014–2020 worden toegerekend aan de HGIS. Het grootste deel hiervan is relevant voor de Nederlandse ODA-inspanningen.

*c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*  
Geen.

*d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*  
Geen.

## **6. Implicaties juridisch**

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

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

Voor alle voorgestelde verordeningen en voor het voorgestelde Raadsbesluit geldt dat ze vanaf 1 januari 2014 van kracht zijn. Dat is de eerste dag van het volgende Meerjarig Financieel Kader (2014–2020). Besluitvorming over het MFK wordt naar verwachting in de tweede helft van 2012 afgerond. Het oordeel over de haalbaarheid van de inwerkingtreding is dus positief.

*c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De afzonderlijke instrumenten zijn onderdeel van de beleidsevaluatiecyclus van de Commissie.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

*a) Uitvoerbaarheid*

Niet de lidstaten maar de Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) zijn belast met de uitvoering van de instrumenten van extern beleid. De Commissie wordt in alle gevallen bijgestaan door een Comité in de zin van EU Verordening Nr. 182/2011. Lidstaten hebben ook nu al zitting in deze comité's. Er worden geen wijzigingen voorgesteld ten opzichte van de huidige situatie. De uitvoerbaarheid van de Commissievoorstellen is dan ook gegarandeerd.

*b) Handhaafbaarheid*

De voorstellen hebben geen nieuwe consequenties ten opzichte van de huidige situatie. Lidstaten en hun ambassades blijven – via de comité's van de afzonderlijke instrumenten – nauw betrokken bij de voorbereiding van de programma's die de Commissie uitvoert. Als de situatie in een partnerland zou verslechteren, is er via de verschillende opschortingsclausules de mogelijkheid de hulp aan het betreffende land te staken.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

De implicaties van de voorstellen voor ontwikkelingslanden zijn gunstig, zeker voor de groep armste landen en fragiele staten, die profiteren van de gedifferentieerde benadering en de grotere flexibiliteit die worden

<sup>1</sup> De instrumenten voor humanitaire hulp en civiele bescherming en macro-financiële bijstand vallen eveneens onder Categorie IV (extern beleid) van de EU-begroting, evenals de middelen voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid.

bepleit. Voor de groep landen (19 in totaal) die hun eigen ontwikkeling kunnen financieren en waarmee de bilaterale hulprelatie met de EU wordt beëindigd, is een andersoortig partnerschap beschikbaar dat past bij hun status en rol in de wereld. Dat deze groep is uitgestegen boven de behoefte aan bilaterale hulp (*graduated*) mag niet als een negatieve implicatie worden gezien maar is juist een felicitatie waard. De Commissievoorstellen moeten leiden tot een doeltreffender extern beleid en *high impact* ontwikkelingsamenwerking, waarbij mondiale collectieve goederen en mensenrechten belangrijke leidraden vormen. Dat is gunstig voor ontwikkelingslanden.

## 9. Nederlandse positie

Het Kabinet heeft zijn positie ten aanzien van de instrumenten van extern beleid neergelegd in de Kabinetsreactie op de consultatie van de Europese Commissie over externe instrumenten na 2013, die de Kamer op 10 februari 2011 is toegegaan (Kamerstuk 21 501-04, nr. 121). Op basis daarvan worden de voorstellen van de Commissie als volgt beoordeeld:

- Positief is dat de Commissie oog heeft voor de samenhang in het extern beleid. Aan die *samenhang* ontbreekt het nu nog te vaak waardoor de Europese Unie in derde landen niet de impact heeft die hij als grote speler behoort te hebben. *Beleidscoherentie* voor ontwikkeling ligt in het verlengde hiervan: de EU moet in zijn betrekkingen met derde landen alle relevante aspecten meewegen (naast steun ook markttoegang, en aandacht voor duurzaamheid).
- Het belang dat Commissie hecht aan democratie, mensenrechten en goed bestuur binnen betrekkingen met derde landen is eveneens positief. Hiermee heeft de Commissie een belangrijk les getrokken: te lang is er hulp gegeven aan ondemocratische regimes die dat niet verdienen. Nederland is groot voorstander van het *more for more* beginsel binnen het nabuurschapsbeleid (ENI) en de steun aan kandidaat-lidstaten (IPA). Landen die met succes duurzame hervormingen doorvoeren, moeten kunnen rekenen op steun van de Unie. Maar ook het omgekeerde is van belang: bij schending van mensenrechten en onderdrukking, liggen sancties in de rede en dient de hulp te worden gekort. *Less for less* is de logische keerzijde van *more for more*. Wat Nederland betreft moet de Commissie terughoudendheid aan de dag leggen bij het verstrekken van algemene begrotingssteun aan nabuurschapslanden: bij twijfel over de inzet op het gebied van corruptiebestrijding, mensenrechten of goed bestuur dient de EU geen algemene begrotingssteun toe te kennen. Hetzelfde geldt overigens voor DCI waar de hulp eveneens «politieker» moet worden ingericht: een scherpere politieke dialoog en heldere voorwaarden vóóraf aan begrotingssteun. De nadruk op wederkerigheid die de Commissie legt in de relaties wordt door Nederland verwelkomd.
- Het kabinet is eveneens te spreken over de gedifferentieerde benadering waardoor middelen worden uitgegeven daar waar ze het hardst nodig zijn (armste mensen in de armste landen!). Nederland is voorstander van het beëindigen van de bilaterale hulp aan landen die hun eigen ontwikkeling kunnen financieren. Er zou geen begrotingssteun meer verleend moeten worden aan deze landen. Het past in deze tijd en bij de huidige economische omstandigheden om de relaties met deze landen te moderniseren en te streven naar samenwerking op terreinen die tot wederzijds belang strekken zoals klimaat, milieu, energie en onderwijs. Het Partnerschapsinstrument is daartoe een goed middel. Nederland steunt de Commissie in haar voornemen de bilaterale hulprelatie met een groot aantal landen te vervangen door een andersoortige relatie die meer gestoeld is op wederzijdse belangen en gebruik maakt van andere instrumenten zoals het partnerschapinstrument, Erasmus, Tempus.



- De lijst van 27 landen waarmee de Commissie een bilaterale hulprelatie onder het DCI wil blijven handhaven lijkt echter enigszins arbitrair: zo valt op dat rijkere landen (of sterke groeiers) als Zuid-Afrika, Paraguay, Irak, de Filipijnen, Vietnam op de lijst blijven, terwijl een land als Indonesië van de samenwerkingslijst is gehaald. Ook vijf zeer ondemocratisch bestuurde landen als Cuba, Myanmar, Turkmenistan, Oezbekistan en Noord-Korea figureren op de lijst van 27 (ofschoon de Commissie daar thans geen enkele hulp aan de overheid geeft). Nederland zal daar kritische vragen over stellen.
- Ondersteuning van maatschappelijke organisaties in de landen met snelle economische groei is eveneens goed: versterken van *countervailing power* zal overheden van betreffende landen helpen eigen verantwoordelijkheid te nemen voor verdelingsvraagstukken in hun land. Wat Nederland betreft kan deze nieuwe samenwerking binnen DCI en het Partnerschapsinstrument met ingang van 2014 vorm krijgen en is geen langere uitfasering nodig.
- Het kabinet is positief over het streven naar meer innovatieve financiële instrumenten, waaronder het combineren van schenkingen en leningen (*blending*). Ontwikkelingshulp zou minder als op zichzelf staand kanaal moeten worden gezien, maar meer als een hefboom moeten worden beschouwd die privaat kapitaal aantrekt en daadwerkelijk leidt tot lokale private sector ontwikkeling als motor van economische groei. Nederland juicht de toegenomen aandacht voor private sector ontwikkeling in de Commissievoorstellen dan ook toe en steunt de Commissie in haar voornemen meer middelen uit te trekken voor activiteiten met een duidelijke hefboomwerking via de Europese Investeringsbank en andere partners. Het gebruik van innovatieve financiële instrumenten dient wel onderworpen te zijn aan duidelijke voorwaarden. Die voorwaarden liggen onder meer op het terrein van het voorkomen van marktverstoring, het voorkomen van budgettaire risico's, aandacht voor schuldhoudbaarheid van de ontvangende landen en een goede verantwoording van middelen.
- Het streven naar een vereenvoudigd en efficiënter programmeringsproces dat beter aansluit bij de nationale plannen (en plancyclus) van partnerlanden sluit aan bij de kabinetsvisie. Nederland is voorstander van gezamenlijke programmering van hulp (van Commissie en lidstaten) mits deze op flexibele en pragmatische wijze gestalte krijgt en ook open staat voor niet EU-lidstaten. Nederland is bereid hier in zijn eigen programmering rekening mee te houden en heeft zijn posten in partnerlanden opgeroepen de afstemming met EU en lidstaten mee te nemen in de *mid term review* van de meerjarige strategische plannen in 2013. Nederland verwelkomt ook andere elementen in de voorstellen die het programmeringsproces eenvoudiger en efficiënter moeten maken, zoals de betere toegankelijkheid van de instrumenten voor maatschappelijke organisaties en MKB, het opstellen van gezamenlijke kaderdocumenten of, waar mogelijk, het aansluiten op eigen ontwikkelingsstrategieën van partnerlanden.

Op inhoud en vorm kunnen de Commissievoorstellen dus in het algemeen rekenen op Nederlandse steun. Helaas verbindt de Commissie de verkeerde financiële consequenties aan haar voorstellen door de uitgaven van ieder instrument te laten stijgen met een gemiddelde van 20%. Daarmee komen de voorstellen niet tegemoet aan de meest zwaarwegende Nederlandse voorwaarde, namelijk de eis van een sobere meerjarenbegroting. Voor alle instrumenten stijgen de uitgaven in de periode 2014–2020 ten opzichte van de uitgaven over 2007–2013, zonder dat deze stijgingen goed worden onderbouwd. Voor Nederland is deze stijging onaanvaardbaar. En ook onnodig. Juist door het toepassen van een gedifferentieerde benadering, het hanteren van conditionaliteit en het verminderen van inefficiënties in het programmeringsproces zouden

middelen moeten vrijkomen, die kunnen worden ingezet voor prioriteiten binnen het extern beleid. Voor Nederland zijn dat het nabuurschapsbeleid (want deze landen hebben de grootste impact op welvaart en stabiliteit in de EU), het stabiliteitsinstrument en het mensenrechteninstrument. Het kabinet kan zich vinden in een stijging van de middelen voor deze drie instrumenten mits de ruimte daartoe wordt gevonden in een *overall* krimpende begroting voor Categorie IV (extern beleid). Overigens hecht Nederland er aan dat armoedebestrijding een prioriteit blijft van het extern optreden van de Unie. Nederland is het geheel met de Commissie eens dat de Europese ontwikkelingshulp vooral de armste mensen in de armste landen ten goede zou moeten komen. Nederland vindt dat grote bezuinigingen kunnen worden gerealiseerd in DCI (dankzij gedifferentieerde aanpak en hardere conditionaliteit ook bij het verlenen van begrotingssteun) en IPA. Turkije – met een groeipercentage van 9% – is nu de grootste ontvanger van EU-*ontwikkelingsgeld*. Dat vindt Nederland een onwenselijke situatie. De status van Turkije als middeninkomenland zou bij de programmering van IPA-middelen voor Turkije moeten worden meegewogen. Omdat aan de voorwaarde voor een sobere meerjarenbegroting niet is voldaan, is het oordeel over de proportionaliteit van de voorstellen negatief (zie ook onder punt 4b). Het argument van de Commissie dat de externe hulp van de EU moet sterk moet groeien om de Europese ambities (inclusief op het gebied van armoedebestrijding) waar te maken doet geen opgeld. Als alle lidstaten (in plaats van de huidige vier) zich hielden aan de afgesproken norm om 0,7% van hun BNI te besteden aan ontwikkelingshulp zou de EU *als collectief* zeer significant meer te besteden hebben. Nederland is van mening dat beleidsintensivering ook bilateraal door Europese lidstaten zouden moeten worden opgebracht. Vooral de rijkere lidstaten die nog lang niet voldoen aan de norm van 0,7% ODA (onder meer Frankrijk, Duitsland, Italië en Oostenrijk) zouden daartoe een extra inspanning moeten verrichten (landen als het VK, België, Spanje, Finland en Ierland hebben hun ODA-prestatie de laatste jaren sterk verbeterd).

Overigens maken de onderhandelingen over financiële middelen voor het extern beleid van de Europese Unie (Categorie IV van de EU-meerjarenbegroting) integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK). In dit licht hecht Nederland eraan dat hier niet op wordt vooruitgelopen. De beleidsmatige inzet van Nederland ten aanzien van het extern beleid van de Unie zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.