

Fiche 5: Verordening inzake financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking

Titel:

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Financing Instrument for Development Cooperation and Economic Cooperation

Datum Raadsdocument: 18 oktober 2004

Nr. Raadsdocument: 13689/04

Nr. Commissiedocument: COM(2004) 629 final

Eerstverantwoordelijk ministerie: BZ i.o.m. FIN, JUST, VWS, EZ, VROM, V&W, LNV, OCW

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Ontwikkelingssamenwerking, Raad voor Algemene Zaken en Externe Betrekkingen.

De horizontale aspecten van dit voorstel, dat deel uitmaakt van het pakket voorstellen in het kader van de Financiële Perspectieven 2007-2013, worden behandeld in de Ad Hoc Groep Financiële Perspectieven en de RAZEB.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Dit voorstel maakt deel uit van het pakket voorstellen in het kader van de nieuwe Financiële Perspectieven 2007-2013. De Commissie publiceerde een overkoepelende Mededeling over dit pakket (COM 2004/487). Over deze Mededeling is het parlement separaat geïnformeerd door middel van een Kamerbrief betreffende 'Reactie op voorstellen van de Commissie inzake de nieuwe Financiële Perspectieven 2007-2013' (Kamerstuk 2003-2004, 21501-20, nr. 259 TK).

De Commissie heeft voorgesteld de bestaande indeling van categorie IV van de begroting (extern beleid) drastisch te stroomlijnen en te vervangen door zes instrumenten, waarvan vier nieuw zijn (zie BNC-fiche over de Commissie Mededeling terzake). Reden hiervoor is dat het bestaande spectrum van uiteenlopende budgetlijnen steeds moeilijker op een effectieve en coherente manier te beheren is en dat de huidige situatie bovendien de transparantie en zichtbaarheid van het buitenlands optreden van de EU compliceert. Het uiteindelijke doel van de exercitie is de coherentie van het externe beleid te bevorderen en de beschikbare middelen effectiever in te zetten.

Een van de vier nieuwe instrumenten is het Financieel Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking en Economische Samenwerking (DCEC), dat in de plaats zal komen van een groot aantal bestaande budgetlijnen. Het instrument is in principe mondiaal van opzet en kan worden ingezet voor samenwerking met alle derde landen, met uitzondering van de pre-accessie en nabuurschaps-landen, die slechts in beperkte mate in aanmerking komen voor financiering onder dit instrument (omdat het ENPI en IPA in de huidige opzet eveneens voorzieningen bieden voor ontwikkelingssamenwerking).

De Commissie gaat er in de Verordening vanuit dat het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), bestemd voor ontwikkelingsactiviteiten in de ACS-landen en tot nu toe intergouvernementeel gefinancierd, wordt opgenomen in de reguliere EU-begroting en onderdeel zal uitmaken van dit instrument.

Het DCEC-instrument staat open voor alle vormen van samenwerking die in art. 177 t/m 181a van het EG verdrag zijn voorzien en die zijn opgenomen in (bilaterale) partnerschap- en samenwerkingsovereenkomsten. Het gaat onder andere om samenwerking op het gebied van gezondheid en onderwijs; plattelandsontwikkeling; voedselzekerheid; milieubescherming; duurzame ontwikkeling van natuurlijke hulpbronnen; infrastructuur; ondersteuning van de private sector; handel en investeringen; bevordering van goed bestuur, democratische rechtsstaat en respect voor mensenrechten; capaciteitsopbouw; beheer van migratiestromen; veiligheidszaken zoals mensenhandel, misdaad en terrorisme; nucleaire veiligheidszaken; ontwikkeling van een media-infrastructuur; en economische en culturele samenwerking met meer ontwikkelde landen.

De uitgangspunten voor het beheer en de besteding van de fondsen zijn:

- coherentie van beleid;
- betere beleidsafstemming tussen de Commissie en de lidstaten teneinde complementariteit te bevorderen;
- coördinatie en samenwerking met multilaterale en regionale organisaties, zoals de Internationale Financiële Instellingen (IFI's), en de VN-fondsen en programma's;
- steun voor nationale ontwikkelingsstrategieën; nadruk op de sectorale benadering en het gebruik van begrotingssteun;
- respect voor democratie, de rechtstaat en mensenrechten.

De Commissie gaat uit van een algemeen raamwerk waarbinnen de programmering en allocatie van middelen plaatsvindt. In het geval van geografische programma's, zal de Commissie een strategiedocument en een indicatief meerjarenprogramma opstellen voor ieder partnerland of -regio. Hierin zullen prioriteitsterreinen worden geïdentificeerd, alsmede specifieke doelstellingen, te verwachten resultaten en *performance*-indicatoren, plus de indicatieve allocaties.

In het geval van thematische programma's zal de Commissie soortgelijke meerjaren-strategiedocumenten opstellen, voor een maximumperiode van zeven jaar. Hierbij wordt gelet op de samenhang met de regionale strategieën.

Op basis van de strategiedocumenten en de meerjarenprogramma's zal de Commissie jaarlijkse actieprogramma's aannemen, welke ter informatie naar de lidstaten worden gestuurd. Als gevolg van uitzonderlijke omstandigheden zoals crises, post-conflictsituaties of bedreigingen van de democratie of rechtstaat, kan de Commissie speciale maatregelen nemen die niet zijn voorzien in de strategiedocumenten.

De ontwerp-Verordening geeft aan welke entiteiten voor financiering onder de Verordening in aanmerking komen en welke vormen van financiering mogelijk zijn. Activiteiten vallend onder de Verordening zullen openstaan voor co-financiering van lidstaten, andere donorlanden, internationale en regionale organisaties, de private sector en ontvangende partnerlanden of -regio's. Inzake financieel beheer en aanbestedingsprocedures zijn enkele algemene richtlijnen opgenomen in de ontwerp-Verordening.

De Commissie zal de resultaten van de geografische en thematische programma's regelmatig evalueren en hierover verslag uitbrengen. In een Jaarverslag over de uitvoering van de hulp zal de Commissie jaarlijks aan het Europees Parlement en de Raad rapporteren over de implementatie van de Verordening. Dit verslag zal een financieel overzicht bevatten per land, regio en samenwerkings-sector, alsmede de resultaten van monitoring en evaluatie-exercities.

De Commissie zal in haar werkzaamheden terzijde gestaan worden door een nieuw op te richten beheerscomité. Het mandaat en de bevoegdheden van dit comité worden in de Verordening niet verder uitgewerkt.

Tot slot bevat de ontwerp-Verordening een artikel dat de mogelijkheid biedt tot opschorting van de hulp indien een ontvangend land de algemene uitgangspunten van de Verordening niet in acht neemt.

Rechtsbasis van het voorstel: Art. 179 en 181A EG

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Co-decisie.

Overkoepelende besluitvorming over het gehele pakket voorstellen in het kader van de Financiële perspectieven 2007-2013 geschiedt door de Europese Raad met unanimiteit.

Instelling nieuw Comitologie-comité: Onder artikel 21 is de instelling van een beheerscomité voorzien.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: positief. Overeenkomstig art. 177 EG verdrag, vormt het beleid van de Gemeenschap op het gebied van ontwikkelingssamenwerking een aanvulling op het beleid van de lidstaten. De toegevoegde waarde van de inzet van middelen op het EG-niveau voor hulpprogramma's is gelegen in schaal- en synergievoordelen. De EG-hulpprogramma's kunnen door hun omvang een grotere impact en dus effectiviteit sorteren dan

(kleinere) programma's van individuele lidstaten. Een ander belangrijk argument voor hulpprogramma's op EG-niveau is dat het een onmisbaar instrument vormt in de relatie van de EU met veel (arme) landen in de wereld. Armoedebestrijding is de centrale doelstelling van het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap. Op basis van de Algemene Beleidsverklaring van 2000 concentreert de EG zich in haar hulpprogramma's op de terreinen waar ze de grootste toegevoegde waarde heeft, namelijk handel, regionale integratie, macro-economisch beleid, transport, voedselzekerheid/rurale ontwikkeling en institutionele capaciteitsopbouw. Overeenkomstig art. 180 EG verdrag coördineren de Gemeenschap en de lidstaten hun ontwikkelingsbeleid en vindt er overleg over de onderlinge hulpprogramma's plaats.

Art. 181A voorziet in maatregelen voor economische, financiële en technische samenwerking met derde landen, niet specifiek zijnde ontwikkelingslanden. Deze maatregelen dienen wel coherent te zijn met het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap en vullen de maatregelen van de lidstaten aan.

Proportionaliteit: positief. Een verordening is het geëigende instrument om de gestelde doelen te realiseren.

Consequenties voor de EU-begroting:

De Commissie stelt voor om voor de periode 2007-2013 in totaal € 44,229 miljard te begroten voor dit instrument, ten laste van categorie IV van de begroting (extern beleid). Hierbij is ervan uitgegaan dat het EOF, dat nu nog intergouvernamenteel wordt gefinancierd, wordt opgenomen in de EU-begroting. De discussie over integratie van het EOF in de reguliere begroting is binnen de EU nog niet afgerond.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: Geen.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): geen

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerking treding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De Verordening treedt in werking na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. Zij is van toepassing vanaf 1 januari 2007, wanneer ook de nieuwe Financiële Perspectieven ingaan. Dit is haalbaar.

Consequenties voor ontwikkelingslanden:

De ontwerp-Verordening is (vrijwel geheel) gericht op de ontwikkelingssamenwerking van de Europese Gemeenschap en bevat elementen die tot een effectievere en efficiëntere besteding van de bestaande middelen kunnen leiden. Op een aantal punten dient de Verordening echter verder uitgewerkt en verbeterd te worden. Daarnaast is het vanuit een ontwikkelingsoogpunt van belang dat het bestaande aandeel van ODA binnen de EG-middelen voor extern beleid minimaal gehandhaafd en zo mogelijk verhoogd wordt en dat hierbinnen een doelstelling voor *low income countries* wordt vastgesteld.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland is van mening dat de Unie in toenemende mate de buitenlands-politieke verantwoordelijkheid moet kunnen dragen die hoort bij haar mondiale economische status. Conform de Nederlandse positie ten aanzien van de nieuwe Financiële Perspectieven is Nederland binnen reëel constante uitgavenkaders voorstander van een versterking van het externe beleid. Over de verdeling van de financiële middelen tussen de verschillende instrumenten van het extern beleid, waaronder het DCEC-instrument, is evenwel nog geen besluit genomen.

Versterking moet vooral worden bereikt door een effectievere en meer coherente inzet van het instrumentarium van de Unie. Het feit dat het huidige budget voor het externe optreden versnipperd en onoverzichtelijk is, komt de coherentie niet ten goede. De voorstellen van de Commissie bieden mogelijkheden tot stroomlijning en rationalisatie van de begrotingsstructuur voor het externe beleid; deze inzet wordt door Nederland gesteund.

Doelstellingen en reikwijdte instrument

- Nederland is van mening dat de doelstellingen van het instrument (armoedebestrijding; *Millennium*

- *Development Goals*) steviger verankerd dienen te worden in de tekst van de Verordening, mede op basis van de relevante artikelen van het EG verdrag en de Algemene Beleidsverklaring uit 2000.
- Het uitgangspunt van de Commissie om een mondiaal Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking en Economische Ontwikkeling in te stellen, zoals door de Commissie in haar Mededeling van jl. februari bepleit, verdient naar de mening van Nederland steun. In lijn hiermee was het consistent geweest dit instrument ook van toepassing te laten zijn op de landen uit de nabuurschapsregio's en de allocatie van middelen hierop af te stemmen. Nederland constateert dat de Commissie bij de huidige opzet van de financieringsinstrumenten de mondiale inzet t.a.v. ontwikkelingssamenwerking enigszins heeft laten varen. Voor ontwikkelings-activiteiten in de nabuurschapsregio's zijn nu aparte voorzieningen getroffen in het Nabuurschaps-instrument (ENPI).
- Nederland heeft de volgende vragen bij de nieuwe opzet die door de Commissie is gekozen:
 - Het mondiale karakter van het Instrument voor DCEC wordt in de huidige opzet ingeperkt. Nederland vraagt zich af wat dit betekent voor de coherentie van het ontwikkelingsbeleid van de EG en voor de verwezenlijking van de belangrijkste ontwikkelingsdoelstellingen (armoedebestrijding en de *Millennium Development Goals*).
 - Meer duidelijkheid is nodig over de vraag hoe in de huidige opzet binnen het ENPI de toerekening van ODA en non-ODA middelen plaats vindt, nu het instrument in beide activiteiten voorziet.
 - Aangezien het DCEC tevens in (beperkte) mate financieringsmogelijkheden biedt voor landen uit de nabuurschapsregio, is onduidelijk hoe de twee instrumenten zich precies tot elkaar verhouden en hoe ongewenste overlap voorkomen kan worden.
- Nederland is voorstander van de door de Commissie voorgestelde integratie van het intergouvernementeel gefinancierde EOF in de reguliere EU-begroting, omdat dit kan bijdragen tot een effectievere besteding van de middelen en een meer coherent extern optreden van de Unie. Wel dient een adequate besteding van de EOF middelen gewaarborgd te worden en zullen de pluspunten van het EOF (o.a. heldere allocatiecriteria) behouden moeten worden.
- Het nieuwe instrument zal, net als het EOF en diverse budgetlijnen nu, middelen dienen te bieden voor samenwerking met de Europese Investeringsbank (o.a. rentesubsidies voor ontwikkelingslanden met een onhoudbare schuld, technischeassistentie bij EIB-leningen, risicokapitaal, leningen in lokale valuta, etc.).
- Nederland is van mening dat het ODA-aandeel van de EG-fondsen voor extern beleid gehandhaafd dient te worden en dat hierbinnen een doelstelling voor *low income countries* (inclusief *least developed countries*) vastgesteld zou moeten worden. Het OESO/DAC-gemiddelde van 0,65 % zou hiervoor als maatstaf kunnen dienen.
- De ontwerp-Verordening is ook van toepassing op de samenwerking van de EG met niet-EU OESO-landen (op basis van art. 181A EG verdrag). Dit onderdeel van de Verordening dient verder gespecificeerd te worden.
- Nederland onderschrijft de door de Commissie gedefinieerde uitgangspunten voor het beheer en de besteding van de fondsen, en steunt verdere uitwerking hiervan (bijv. op het gebied van samenwerking met de IFI's en de VN-fondsen en programma's).
- In de lange lijst met te financieren activiteiten zou een duidelijkere prioritering moeten plaatsvinden, op basis van strategische doelstellingen en de Algemene Beleidsverklaring uit 2000.
- Ook is het van belang dat meer duidelijkheid verkregen wordt over de afbakening van het DCEC-instrument met andere instrumenten, waaronder het Stabiliteitsinstrument. Voorkomen dient te worden dat voor de financiering van een bepaalde activiteit "geshopt" gaat worden tussen de instrumenten.
- Nederland ondersteunt het voorstel van de Commissie om een coherente set van regels en procedures te hanteren voor alle programma's die onder dit instrument uitgevoerd zullen worden.
- Nederland is eveneens positief over de integratie van een aantal belangrijke *best practices*, zoals meerjarenprogrammering, *ownership* van het ontvangende land, nadruk op nationale ontwikkelingsprogramma's, op de sectorbenadering en op budgetsteun.

- Het feit dat coherentie, coördinatie en complementariteit nadrukkelijk aan de orde komen is eveneens positief.
- Co-financiering en ontbinding van de hulp worden in de ontwerp-Verordening geïnstitutionaliseerd, hetgeen Nederland ondersteunt.
- Nederland hecht, ook in EU-verband, aan bevordering van een beter ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden en versterking van hun concurrentievermogen, zowel nationaal als internationaal.

Allocatiecriteria, beheer en verantwoording

- In januari heeft de Raad de Commissie reeds verzocht voorstellen te doen voor objectieve en transparante standaard allocatiecriteria gebaseerd op *need* en *performance* voor de externe hulp. Het ligt voor de hand deze voorstellen, die Nederland graag z.s.m. tegemoet ziet, te betrekken bij de besprekingen over categorie IV van de Financiële Perspectieven.
- Teneinde de effectiviteit van de hulp en een geïntegreerd extern optreden te bevorderen is een overzichtelijke beheersstructuur van belang. Het door de Commissie voorgestelde beheerscomité voorziet in vereenvoudiging van de beheersstructuur, hetgeen op zichzelf positief is, maar behoeft verdere uitwerking (mandaat, bevoegdheden, werkwijze).
- In lijn met de principes van Activity Based Budgeting, dient de Commissie duidelijker aan te geven hoe ze verantwoording af zal leggen aan het Europees Parlement en aan de Raad. De Commissie zal objectieve en meetbare criteria dienen op te stellen ter evaluatie van haar *performance*.
- De Commissie refereert in de Mededeling niet aan de functie van de Europees Minister van Buitenlandse Zaken (EMBZ) en zijn toekomstige rol in de begrotingsprocedure en de eindverantwoordelijkheid voor de budgetten onder categorie IV binnen de Commissie. Daarover zal t.z.t. een discussie gevoerd moeten worden.

Wat betreft de financiering van het externe beleid is het Nederlands kabinetsstandpunt t.a.v. de Financiële Perspectieven 2007-2013 leidend. Dit standpunt houdt een reël constant uitgavenkader voor het totaal en het principe 'nieuw-voor-oud' in. Verder dient elk voorstel te worden getoetst aan subsidiariteit en toegevoegde waarde. Voor wat betreft het externe beleid in het bijzonder wordt door het Nederlandse kabinet voor een versterking gepleit. Over de verdeling van de financiële middelen tussen de verschillende instrumenten van het extern beleid is evenwel nog geen besluit genomen.