

Fiche 6: Verordening over het stabiliteitsinstrument

Titel:

Proposal for a Regulation of the Council establishing an Instrument for Stability

Datum Raadsdocument: 18 oktober 2004

Nr Raadsdocument: 13690/04

Nr. Commissiedocument: COM(2004)630 final

Eerstverantwoordelijk ministerie: Buitenlandse Zaken i.o.m. FIN, EZ, LNV, VROM, V&W, VWS, JUST, BZK, DEF

Behandelingstraject in Brussel:

Raadswerkgroep Externe Betrekkingen (RELEX), Raad 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 overkoepelende 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 met het oog op de nieuwe Financiële Perspectieven een voorstel gedaan waarin de bestaande verordeningen op grond waarvan cat. IV is ingedeeld vervangen worden door zes instrumenten, waarvan vier nieuwe (zie BNC-fiche over de Mededeling van de Commissie hierover).

Een van de nieuwe instrumenten is het Stabiliteit Instrument, dat een achttal bestaande instrumenten zal gaan vervangen. De concept-verordening stelt de Commissie in staat om effectieve, snelle en geïntegreerde financiële, economische en technische steun te verlenen, om de stabiliteit in derde landen of regio's te waarborgen of te herstellen. Dat kan in crisissituaties en als onderdeel van een breder beleid van de Unie om de stabiliteit in een derde land of regio te bevorderen. Deze activiteiten zullen complementair zijn aan de activiteiten die al onder de andere instrumenten (humanitarian aid, macro-financiële assistentie, integrated pre-accession, neighbourhood and partnership, development co-operation and economic co-operation) en het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) plaatsvinden. Het gaat daarbij om conflict preventie en 'crisis response', de strijd tegen de georganiseerde misdaad, tegen terrorisme, tegen de proliferatie van massavernietigingswapens en de ontwikkeling van vredesbewarende en vredesondersteunende activiteiten in samenwerking met internationale en regionale organisaties.

De Commissie wil daartoe de volgende concrete activiteiten ondernemen:

- Activiteiten ten behoeve van herstel van een stabiele politieke en sociaal-economische situatie waarin de reguliere instrumenten (pre-accessie, neighbourhood and partnership, en development co-operation and economic co-operation) weer volledig kunnen worden ingezet:
 - conflictpreventie;
 - ondersteunen van militaire waarnemers, vredesbewarende en vredesondersteunende operaties; uitgevoerd door regionale organisaties van derde landen met VN-mandaat;
 - hulp in geval van door mensen veroorzaakte rampen;
 - DDR-programma's (disarmement, demobilisation and reintegration);
 - opruimen anti-personeelmijnen en kleine wapens;
 - ondersteuning van maatregelen om sociale en economische stabiliteit terug te brengen, bijvoorbeeld door instellen van een interim-bestuur;
 - het bevorderen en beschermen van mensenrechten en democratie tijdens een crisissituatie;

- wederopbouw van infrastructuur na een crisis;
 - bevorderen van overgang van een crisissituatie naar een normale situatie.
- Activiteiten met derde landen ter bescherming van de veiligheid en de fundamentele burgerrechten:
 - versterken van politie en justitie m.b.t. de strijd tegen terrorisme en georganiseerde misdaad, inclusief smokkel van personen en goederen;
 - versterken van het internationale raamwerk voor de bescherming van mensenrechten en democratie;
 - bevorderen van de veiligheid van de internationale transport en energie infrastructuur en activiteiten op dit terrein, inclusief het vervoer van goederen en passagiers;
 - reactie op epidemieën;
 - versterken van nationale wetgeving en internationale samenwerking op deze gebieden.
 - Activiteiten die landen en bevolkingen moeten beschermen tegen de proliferatie van nucleaire, biologische, chemische en radiologische wapens, gerelateerde materialen en expertise, waaronder:
 - bevorderen van nucleaire veiligheid;
 - voorkomen van illegale handel in nucleair materiaal;
 - terugbrengen van voorraden nucleair materiaal en wapengerelateerde biologische en chemische agentia (ontwapening);
 - omvormen van wapengerelateerde industrieën en productie faciliteiten;
 - ontwikkelen en naleven van effectieve exportcontrole systemen op het gebied van ‘dual use’ goederen;
 - voorbereiden op grote milieurampen;
 - bevorderen van internationale samenwerking op deze gebieden.

De concept-verordening voorziet in drie manieren waarop dergelijke steun kan worden verleend:

- ‘exceptional assistance measures’: t.b.v. crisissituaties, waarbij spoedig optreden noodzakelijk is. In beginsel voor een periode van maximaal negen maanden, waarna gezien wordt of verlenging noodzakelijk is. De Commissie neemt het besluit om deze maatregelen in te zetten en informeert het comité van lidstaten hierover (binnen 72 uur).
- ‘interim response programmes’: t.b.v. het normaliseren van een bepaalde situatie, zodat de gangbare instrumenten van het externe beleid weer volledig kunnen worden ingezet. In beginsel voor de duur van maximaal twee jaar. De Commissie besluit om deze programma’s in te stellen na raadpleging van het comité (raadgevend comité).
- ‘multi-annual programmes’: t.b.v. het bereiken of behouden van stabiliteit in een bepaald land of regio over een langere termijn. Dergelijke programma’s moeten opgenomen zijn in bestaande strategieën onder de overige instrumenten, die voor een periode van zeven jaar worden opgesteld aan de hand van specifieke doelstellingen en meetbare resultaten. De Commissie neemt de meerjarenprogramma’s aan nadat het comité hier zijn goedkeuring aan heeft gegeven (beheerscomité). De jaarlijkse actieprogramma’s ter uitvoering van de meerjarenprogramma’s worden echter door de Commissie alleen vastgesteld en (binnen een maand) ter informatie naar het comité gestuurd.

Onder ‘exceptional assistance measures’ voorziet de Commissie tevens de mogelijkheid om in nauwe consultatie met de Raad steun te verlenen aan het ontplooiën van vredesbewarende en vredesondersteunende operaties van derde landen of regio’s, waaronder vredesafdwingende operaties. Ondersteuning van vredesafdwingende operaties kan uitsluitend als deze operaties met een mandaat van de Verenigde Naties worden uitgevoerd. Dergelijke ondersteuning zal worden gemonitord door onafhankelijke waarnemers. De Commissie wil in dit kader bovendien fact finding missies kunnen uitzenden.

Naast de drie bovengenoemde typen steun geeft de concept-verordening de Commissie de mogelijkheid om speciale maatregelen te treffen in onvoorziene situaties, waardoor de Commissie enige flexibiliteit in haar

optreden heeft. Bij bedragen boven de € 15 miljoen moet de Commissie dit voorleggen aan het beheerscomité dat zal worden ingesteld m.b.t. het Stabiliteit Instrument.

In aanmerking voor ondersteuning vanuit het Stabiliteit Instrument komen derde landen en regio's en hun instituties, gedecentraliseerde organen van derde landen (provincies, gemeenten), gezamenlijke organen van de Gemeenschap met bovengenoemde landen en regio's en internationale organisaties. Voorts komen publieke organisaties, bedrijven, financiële instellingen, non-state actors (zoals NGO's) en natuurlijke rechtspersonen in aanmerking voor ondersteuning. De activiteiten worden onder meer uitgevoerd door middel van projecten, programma's, begrotingssteun, via financiële instellingen, bijdragen in natura en aan internationale fondsen, en schenkingen en staan open voor cofinanciering, onder meer door de lidstaten.

De ondersteuning vanuit het Stabiliteit Instrument kan niet worden gebruikt voor de aanschaf van wapens en munitie, voor periodieke militaire uitgaven, voor training van militairen voor gevechtsoperaties of voor het ontplooiën van militaire eenheden van lidstaten. Tevens zijn activiteiten die thuishoren onder het Humanitaire Hulp Instrument uitgesloten van financiering onder het Stabiliteit Instrument.

De concept-verordening bevat voorts uitgebreide regels voor deelname aan aanbestedingen.

Over de activiteiten die onder het Stabiliteit Instrument worden uitgevoerd, zal jaarlijks worden gerapporteerd aan de Raad en aan het Europees Parlement.

Rechtsbasis van het voorstel: Artikel 308 EG, art. 203 Euratom.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:

De Raad beslist met unanimiteit na raadpleging van het EP.

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 25 van de concept-verordening is de instelling van een comité voorzien, dat in sommige gevallen als raadgevend comité optreedt en in sommige gevallen als beheerscomité.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: positief. Gezien de problematiek waarvoor dit instrument ontworpen is, zal actie op dit gebied op gemeenschapsniveau effectiever, efficiënter en sneller kunnen zijn dan actie van de afzonderlijke lidstaten, onder meer door de coördinatie ervan in één hand te houden. Bovendien wordt door middel van de concept-verordening meer coherentie in de diverse activiteiten op dit gebied aangebracht en kan kosteneffectiever worden opgetreden door het schaalvoordeel.

Proportionaliteit: Positief. Een verordening is het juiste middel om de gestelde doelen te realiseren.

Consequenties voor de EU-begroting:

De Commissie heeft € 4,455 miljard begroot voor de periode 2007-2013. De begrote bedragen nemen jaarlijks toe. Het bedrag voorzien voor 2013 is daarbij ruim 3,5 keer zoveel als het bedrag voor 2006 (laatste jaar van de huidige FP's).

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. Hij is van toepassing vanaf 1 januari 2007, wanneer ook de nieuwe Financiële Perspectieven ingaan. Dit is haalbaar.

Consequenties voor ontwikkelingslanden:

Het Stabiliteit Instrument is een instrument dat wereldwijd inzetbaar is, zeker ook in ontwikkelingslanden. Van belang is dat de concept-verordening er in voorziet dat activiteiten onder het Stabiliteit Instrument complementair moeten zijn aan eventuele activiteiten die in het betrokken land of de betrokken regio reeds worden uitgevoerd onder een van de andere instrumenten.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

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 reëel 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. Binnen dit kader is de prioriteitsbepaling tussen de verschillende instrumenten van het extern beleid, waaronder het onderhavige, echter nog onderwerp van discussie.

In de concept-verordening wordt aandacht besteed aan het belang van afstemming van activiteiten onder het Stabiliteit Instrument met reeds bestaande activiteiten in een derde land of regio onder het Humanitaire Instrument en het Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking en Economische Samenwerking. Nederland ondersteunt het belang van nauwe samenwerking en afstemming met internationale organisaties als de Verenigde Naties en met de Internationale Financiële Instellingen. Het is in het Nederlands belang dat de Commissie ten aanzien van de activiteiten onder het Stabiliteit Instrument helder aangeeft welke activiteiten onder ODA vallen en welke als non-ODA geclassificeerd moeten worden.

Hoewel Nederland het streven van een coherent Stabiliteit Instrument toejuicht en de doelstelling van de Gemeenschap actief bij te dragen aan een stabielere en veiliger wereld ondersteunt, maakt Nederland zich zorgen over de activiteiten die de Gemeenschap wenst te ontplooiën op terreinen die tot de kern van het GBVB horen, zoals ondersteuning van militaire operaties en activiteiten op het terrein van non-proliferatie. Dit te meer omdat de concept-verordening voorziet in een onduidelijk consultatiemechanisme en een zwakke comitologie die verdere uitwerking behoeft. Dat kan leiden tot een concurrentiestrijd tussen Raad en de Commissie, hetgeen niet in het belang is van de lidstaten. Nederland vindt dat de concept-verordening niet gebruikt mag worden voor eenzijdige exegese van de bestaande competentieverdeling tussen Unie en Gemeenschap, de reikwijdte van het voorstel zou dan ook beperkt moeten worden. Hieraan gerelateerd is de vraag of art. 308 EG Verdrag wel de juiste rechtsbasis voor dit instrument is.

Op terreinen waarvoor een gemengde competentie bestaat of waar thans geen heldere afbakening bestaat tussen de competenties van de Gemeenschap en die van de Unie, met name waar dit raakt aan de kerncompetenties van het GBVB, kan niet volstaan worden met informatievoorziening en consultatie op initiatief van de Commissie. Het ligt meer voor de hand om voor deze terreinen een samenwerkingskader te ontwikkelen, waarbij de Commissie het recht van initiatief wordt gelaten om activiteiten die complementair zijn aan het GBVB voor besluitvorming voor te leggen aan de Raad en de Raad het recht heeft de Commissie uit te nodigen om complementaire activiteiten te ondernemen. De toekomstige Europese Minister van Buitenlandse Zaken zou dit proces moeten faciliteren.

Hiermee verbonden is de vraag naar de plaats, omvang en invulling van het GBVB-budget binnen cat. IV, waarover in de concept-verordening en de overkoepelende mededeling met geen woord wordt gerept. Nederland staat een zich ontwikkelend, krachtiger GBVB voor, met een bijbehorend budget dat de lidstaten in volledige coherentie met het externe beleid van de Gemeenschap, in staat stelt activiteiten te ondernemen op die gebieden

die zij politiek van belang acht. Tevens vanuit dat perspectief zal de Commissie snel helderheid moeten geven over de relatie van het Stabiliteit Instrument en het GBVB en de plaats van het GBVB-budget binnen cat. IV van de nieuwe Financiële Perspectieven.

De concept-verordening biedt zeer veel flexibiliteit bij de uitvoering: de middelen kunnen in vrijwel alle landen, voor vrijwel alle doelen, in veel verschillende financieringsvormen en voor veel verschillende typen ontvanger worden ingezet. Tezamen met de zwakke comitologie (lidstaten kunnen zich alleen dwingend uitspreken over de meerjarenprogramma's) geeft deze opzet de Commissie te veel ruimte om naar eigen goeddunken het Instrument in te zetten. De lidstaten spelen nauwelijks een rol. Dit is niet in het Nederlands belang. Ofwel de flexibiliteit t.a.v. het inzetten van de middelen moet worden beperkt, ofwel de rol van de lidstaten in de comitologie moet worden versterkt.

Om 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 EP 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 Europese Minister voor Buitenlandse Zaken (EMBZ) en zijn toekomstige rol in de begrotingsprocedure en de eindverantwoordelijkheid voor de budgetten onder cat. IV binnen de Commissie. Daarover zal t.z.t. een discussie gevoerd moeten worden.