



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 4.7.2011
COM(2011) 396 definitief
2011/0176 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot vaststelling van algemene bepalingen
voor macrofinanciële bijstand aan derde landen**

{SEC(2011) 865 definitief}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

Sinds de macrofinanciële bijstand (MFB) in 1990 in het leven werd geroepen, is deze gebruikt om financiële bijstand van macro-economische aard te verlenen aan derde landen die betalingsbalansmoeilijkheden op korte termijn ondervinden. Tot dusver zijn in totaal 55 MFB-besluiten ten gunste van 23 landen goedgekeurd, voor een totaal bedrag aan vastleggingen van 7,4 miljard EUR, in de vorm van giften en leningen.

MFB completeert financiering die in het kader van een aanpassings- en hervormingsprogramma door het Internationaal Monetair Fonds (IMF) wordt verstrekt. Daarmee wordt erkend dat, hoewel de verstrekking van betalingsbalanssteun binnen de wereldwijde economische architectuur in de eerste plaats de taak van het IMF is, het in sommige gevallen passend kan zijn dat de EU op uitzonderlijke basis de bijstand van het IMF aanvult voor landen die politiek en economisch dicht nauw met de EU verbonden en geografisch dicht bij de EU gelegen zijn.

De voornaamste voorafgaande voorwaarden voor het verstrekken van MFB door de EU zijn niet alleen dat er een financiële regeling met het IMF bestaat maar ook dat er sprake is van een resterend extern financieringstekort, zoals door de Commissie in samenspraak met het IMF geraamd, en dat effectieve democratische instellingen en mechanismen in het begunstigde land geëerbiedigd worden. Na de goedkeuring van een MFB-operatie wordt de bijstand uitbetaald op voorwaarde dat er voldoende vooruitgang in het kader van het IMF-programma wordt geboekt en dat het begunstigde land bepaalde economische en financiële beleidsmaatregelen uitvoert die tussen de EU en het begunstigde land zijn overeengekomen op basis van een gemeenschappelijk begrip van de voornaamste economische en structurele uitdagingen van het land. MFB is van uitzonderlijke aard en moet worden stopgezet zodra het land via andere bronnen, zoals de internationale financiële instellingen (IFI's) en instroom van particulier kapitaal, in zijn externe financieringsbehoeften kan voorzien.

MFB heeft een waardevolle bijdrage geleverd aan de macro-economische stabiliteit in EU-kandidaat-lidstaten, potentiële kandidaat-lidstaten en nabuurschapslanden, met positieve doorwerkingseffecten op de economie van de EU. Sommige aspecten ervan gaan echter vaak ten koste van de effectiviteit en transparantie. Met name geldt voor MFB momenteel dat wetgevingsbesluiten per afzonderlijk geval moeten worden genomen. Het starten van elke individuele MFB-operatie met een land dat in crisis verkeert, vergt namelijk een afzonderlijk wetgevingsbesluit.

1.1. Motivering en doel van het voorstel

Met de voorgestelde kaderverordening is de Commissie voornemens een formeel wettelijk instrument voor MFB aan derde landen te maken. Het primaire doel is de MFB effectiever te maken door het ter zake geldende besluitvormingsproces te stroomlijnen. Zoals door de wereldwijde financiële crisis is onderstreept, kunnen macro-economische en financiële noodsituaties alleen effectief worden aangepakt als er een instrument voor crisisrespons bestaat dat snel en efficiënt kan worden ingezet. Dit vraagt om een besluitvormingsproces waarmee lange procedures en termijnen worden vermeden. De voorgestelde verordening zou de besluitvorming voor elke afzonderlijke MFB-operatie versnellen zodat het instrument de begunstigde landen beter kan helpen het hoofd te bieden aan de externe financiële druk op

korte termijn, en deze tegelijk beter kan ondersteunen bij het vaststellen van aanpassingsmaatregelen die gericht zijn op het herstel van een houdbare betalingsbalanssituatie. Als MFB sneller kan worden opgezet, moet dit ook ten goede komen aan de complementariteit ervan met de faciliteiten van de IFI's.

Bovendien zou de voorgestelde verordening het besluitvormingsproces voor MFB gelijktrekken met dat voor andere instrumenten voor externe financiële bijstand van de EU. De Commissie zou met name onder toezicht van een comité van vertegenwoordigers van lidstaten bevoegd zijn voor het nemen van besluiten tot verlening van MFB overeenkomstig de onderzoeksprocedure die met de nieuwe, op 1 maart 2011 van kracht geworden voorschriften inzake comitéprocedures is vastgesteld¹.

De voorgestelde kaderverordening is ook gericht op het formeel vastleggen en verduidelijken van de voornaamste voorschriften inzake MFB, met het oog op het versterken van de transparantie en de voorspelbaarheid van het instrument, zonder dit evenwel inhoudelijk te wijzigen. Tot nu toe is MFB gebaseerd op beginselen die door conclusies van de Raad zijn vastgesteld. Deze "criteria van Genval"² bepalen het geografische gebied, de voorafgaande voorwaarden en de voornaamste nadere regels voor de uitvoering van MFB. Zij hebben in het verleden gediend als nuttige leidraad voor MFB-operaties. Zij moeten daarom worden gehandhaafd en opnieuw bevestigd. In de voorgestelde verordening worden sommige van deze criteria geactualiseerd en verduidelijkt.

Reeds in 2003 erkende het Europees Parlement in zijn resolutie over de verlening van MFB aan derde landen dat er een kaderverordening moest worden aangenomen om het MFB-besluitvormingsproces efficiënter te maken, dit instrument van een transparantere rechtsgrondslag te voorzien en sommige van de Genval-criteria te verfijnen³.

Bovendien worden sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon MFB-besluiten niet langer door de Raad alleen genomen, maar overeenkomstig de gewone wetgevingsprocedure (medebeslissing). Daardoor is nog duidelijker geworden dat het Parlement medeverantwoordelijkheid voor de voorschriften en criteria inzake MFB moet worden gegeven door deze vast te leggen in een door de beide medewetgevers goedgekeurd basisbesluit. De voorgestelde kaderverordening zou de criteria van Genval een dergelijke formele, wettelijk bindende status verlenen.

1.2. Algemene context

De wereldwijde financiële crisis van 2008-2009 heeft het belang ervan aangetoond dat de EU zichzelf toerust met solide en snel werkende systemen voor crisispreventie en -beheer, waaronder ook passende financiële faciliteiten. Doordat voor elke MFB-operatie een afzonderlijk wetgevingsbesluit moest worden genomen, verliep vaak een hele termijn tussen het verzoek om steun van het land en de eerste uitbetaling. Dit gaat ten koste van de effectiviteit van een instrument dat bedoeld is om te worden aangewend in het kader van

¹ Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de voorschriften en algemene beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13), die Besluit 1999/468/EG van de Raad vervangt.

² De criteria van Genval werden het laatst vermeld in de conclusies van de Raad Ecofin van 8 oktober 2002.

³ PB C 68 E van 18.3.2004, blz. 86.

kritieke betalingsbalanssituaties die om een snelle reactie vragen. Door dit lange proces duurde het na de goedkeuring van IMF-programma's een hele tijd voordat desbetreffende MFB-operaties van de EU werden opgezet. In de lijn van deze bemerkingen werden bij een meta-evaluatie in 2009 van vroegere MFB-operaties⁴ de lange termijnen voor het nemen van MFB-besluiten aangewezen als een belangrijke tekortkoming van het instrument – een tekortkoming die de voorgestelde kaderverordening beoogt te verhelpen. Bovendien zou de medebeslissingsprocedure, die krachtens het Verdrag van Lissabon op MFB van toepassing is, in combinatie met de vereiste minimumtermijn van acht weken voor de uitoefening van het controlerecht door de nationale parlementen, tot een verdere verlenging van het besluitvormingsproces kunnen leiden. Dit is een reden te meer om de kaderverordening nu voor te stellen.

1.3. Vergelijking met bestaande bepalingen op het door het voorstel bestreken gebied

Besluitvormingsprocedure

De voorgestelde kaderverordening zou voorschrijven dat de Commissie landenspecifieke ontwerp-MFB-besluiten aan een comité van vertegenwoordigers van lidstaten voorlegt (hierna "het comité" genoemd). Het comité zou een advies uitbrengen overeenkomstig de onderzoeksprocedure die met de nieuwe, op 1 maart 2011 van kracht geworden voorschriften inzake comitéprocedures is vastgesteld⁵. Dit besluitvormingsproces zou in de plaats komen van de huidige, meer tijdrovende wetgevingsbesluiten voor MFB, die per afzonderlijk geval worden genomen.

Overeenkomstig de verordening inzake comitéprocedures zou het comité bestaan uit vertegenwoordigers van de lidstaten en voorgezeten worden door de Commissie, zonder stemrecht voor de voorzitter. De procedure zou als volgt verlopen: De Commissie zou bij het comité ontwerpbesluiten van de Commissie tot verlening van MFB aan een derde land indienen ("ontwerpuitleveringshandelingen"). Bij een positief advies van het comité (aangenomen bij gekwalificeerde meerderheid van de vertegenwoordigers van de lidstaten) over de voorgestelde besluiten zou de Commissie deze besluiten nemen. Bij een negatief advies van het comité (ook aangenomen bij gekwalificeerde meerderheid van de vertegenwoordigers van de lidstaten) zou de Commissie deze niet nemen, maar zou zij deze naar het comité van beroep kunnen doorverwijzen of gewijzigde ontwerpen indienen. Indien ten slotte geen advies werd uitgebracht, zou de Commissie nog steeds de ontwerpbesluiten kunnen nemen, tenzij een eenvoudige meerderheid van de leden van het comité ze verwierp.

Als een besluit tot verlening van bijstand aan een derde land eenmaal overeenkomstig de tot nu toe beschreven procedure is genomen, zou de Commissie de MFB-operatie uitvoeren. Het memorandum van overeenstemming betreffende de aan de bijstand verbonden beleidsmaatregelen zou door de Commissie met inachtneming van het advies van het comité worden aangenomen. Daartoe zou het comité volgens de adviesprocedure handelen omdat deze memoranda geen budgettaire gevolgen of gevolgen voor derde landen hebben die verder reiken dan die van het besluit waarbij de bijstand wordt verleend. Als eenmaal een memorandum van overeenstemming is aangenomen, zou de Commissie besluiten tot de

⁴ "Meta-evaluation of Macro-Financial Assistance Operations, 2004-2008. Final Report", GHK Consulting, oktober 2009, te raadplegen op: http://ec.europa.eu/economy_finance/evaluation/pdf/final_report_meta_annex_en.pdf

⁵ Verordening (EU) nr. 182/2011, op. cit.

uitkering van de bijstand mits het door het IMF gesteunde economisch programma en de tussen de EU en het begunstigde land overeengekomen beleidsmaatregelen op bevredigende wijze worden uitgevoerd.

Zoals bepaald in de artikelen 10 en 11 van Verordening (EU) nr. 182/2011 zouden het Europees Parlement en de Raad toegang hebben tot de documenten betreffende de werkzaamheden van het comité en het recht hebben bezwaar aan te tekenen tegen door de Commissie ingediende ontwerpuitvoeringshandelingen, mocht een van beide van oordeel zijn dat deze de in de kaderverordening bepaalde uitvoeringsbevoegdheden te buiten gaan.

Richtsnoeren voor MFB-operaties

Naast de wijzigingen in het besluitvormingsproces zou de kaderverordening eveneens de Genval-criteria voor MFB-operaties formeel vastleggen en, in voorkomend geval, actualiseren. Deze criteria werden vermeld in de conclusies van de Raad Ecofin van 8 oktober 2002 en bevestigd door het Economisch en Financieel Comité in maart 2006.

- *Uitzonderlijke aard:* MFB is van uitzonderlijke aard en is bedoeld om begunstigde landen per afzonderlijk geval het hoofd te helpen bieden aan betalingsbalansproblemen of begrotingproblemen op korte termijn. Deze bijstand moet worden stopgezet zodra het land via andere bronnen in zijn externe financieringsbehoeften kan voorzien.
- *Geografische afbakening:* Volgens de Genval-criteria is MFB voorbehouden voor derde landen die politiek en economisch nauw met de EU verbonden zijn. In 2002 heeft de Raad bepaald dat deze bijstand bedoeld is voor kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten, de drie Europese landen van het GOS (Wit-Rusland, Moldavië en Oekraïne) en de landen die bij het Barcelona-proces betrokken zijn (d.w.z. landen die de Euro-Mediterrane associatieovereenkomsten hebben ondertekend of waarvan verwacht dat zij deze zullen ondertekenen). In uitzonderlijke omstandigheden kunnen ook andere derde landen in aanmerking komen.

De kaderverordening definieert de voor MFB in aanmerking komende landen en gebieden als de kandidaat- en potentiële kandidaat-lidstaten, alle landen en gebieden die onder het Europees nabuurschapsbeleid vallen (met inbegrip van de landen in de zuidelijke Kaukasus: Armenië, Azerbeidzjan en Georgië), alsook andere derde landen in uitzonderlijke en naar behoren gemotiveerde omstandigheden. Deze andere landen moeten politiek en economisch nauw met de EU verbonden en geografisch dicht bij de EU gelegen zijn.

- *Politieke voorafgaande voorwaarden:* Overeenkomstig de grondrechten van de EU moet een potentieel begunstigd land over effectieve democratische instellingen en mechanismen beschikken, waaronder een parlementair stelsel met meerdere partijen, en de mensenrechten en de rechtstaat eerbiedigen.
- *Complementariteit en lastenverdeling:* MFB-operaties zijn afhankelijk van de voorwaarde dat er in het begunstigde land sprake is van en op bevredigende wijze uitvoering wordt gegeven aan een door het IMF gesteund programma waarvoor IMF-middelen worden aangewend. Met het oog op een passende lastenverdeling tussen de EU en andere donoren mag volgens de Genval-criteria de bijdrage van de EU niet meer bedragen dan 60% van het resterend extern financieringstekort (d.w.z. na de van de IFI's verwachte steun) voor kandidaat- en potentiële kandidaat-lidstaten en niet meer dan een derde van het resterend

extern financieringstekort voor andere landen.

Hoewel zij opnieuw de beginselen van complementariteit aan IFI-steun en lastenverdeling met andere donoren bevestigt, stelt de Commissie geen expliciete plafonds voor wat betreft het aandeel van de bijdrage van de EU-MFB in het dekken van resterende financieringstekorten van begunstigde landen. Dit is ingegeven door vroegere ervaring dat financieringstekorten in sommige gevallen moeilijk op een precieze manier te ramen zijn. Bovendien participeren bilaterale donoren buiten de EU doorgaans slechts op kleine schaal of helemaal niet aan het dekken van de externe financieringstekorten van aan de EU grenzende landen.

- *Conditionaliteit:* Het starten van een MFB-operatie is afhankelijk van de voorwaarde dat er in het land sprake is van een door het IMF gesteund programma waarvoor IMF-middelen worden aangewend. Daarnaast komt de Commissie namens de EU met het begunstigde land een afzonderlijke reeks beleidsvoorwaarden overeen. Deze voorwaarden worden in een memorandum van overeenstemming (MvO) vastgelegd.
- *Financiële discipline:* Wanneer de MFB de vorm van een gift aanneemt, komen de middelen uit de EU-begroting. De als MFB verstrekte bedragen moeten voldoen aan de in de meerjarige financiële vooruitzichten vastgestelde plafonds voor de desbetreffende begrotingskredieten. Wanneer de bijstand de vorm van een lening aanneemt, geeft de Commissie namens de EU een obligatie op de kapitaalmarkten uit die overeenstemt met de met het begunstigde land overeengekomen financiële voorwaarden, en leent zij de opbrengst ervan onmiddellijk door. Als dekking tegen het risico op wanbetaling door begunstigde landen wordt de EU-obligatie gegarandeerd door het Garantiefonds, dat voorzien wordt tegen 9% van het uitstaande bedrag.

Ter versterking van de financiële discipline en verbetering van de voorspelbaarheid van het instrument wordt met de kaderverordening voorgesteld een transparantere aanpak te volgen om te bepalen in welke omstandigheden MFB in de vorm van een lening of een gift, dan wel een combinatie van beide, moet worden verstrekt. Overeenkomstig de praktijk van de Wereldbank en het IMF zijn de hoofdcriteria voor het bepalen van de vorm van bijstand het niveau van economische en sociale ontwikkeling (gemiddeld inkomen, armoedepercentage), alsook de houdbaarheid van de schuld, mede gelet op het vermogen van een land om deze terug te betalen.

1.4. Samenhang met andere beleidsgebieden en doelstellingen van de Unie

Er zijn kaderverordeningen vastgesteld voor alle voornaamste externe financieringsinstrumenten van de EU (het instrument voor pretoetredingssteun, het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument, het instrument voor ontwikkelingssamenwerking, het stabiliteitsinstrument, het instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid en humanitaire hulp). Deze hebben betrekking op de financiële vooruitzichten 2007-2013 en verlenen de Commissie uitvoeringsbevoegdheden. De in de voorgestelde kaderverordening voorgenomen besluitvormingsprocedure voor MFB is vergelijkbaar met de voor andere externe financieringsinstrumenten gehanteerde procedure.

MFB en andere externe bijstandsinstrumenten versterken elkaar. De tussen de Commissie en het begunstigde land overeen te komen beleidsmaatregelen sporen met bestaande partnerschaps-, samenwerkings- of associatieovereenkomsten die tussen de EU en het begunstigde land zijn gesloten. Bovendien kan MFB de effectiviteit bevorderen van de door

andere externe financiële instrumenten ondersteunde programma's, in het bijzonder projecten die worden gefinancierd met het instrument voor pretoetredingssteun en het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument, met name doordat zij middels conditionaliteit bijdraagt aan het tot stand komen van een passend algemeen kader voor macro-economische stabiliteit en structurele hervorming. Omgekeerd worden beleidsmaatregelen in memoranda van overeenstemming van MFB-operaties ook vaak ondersteund door technische bijstand die de EU met haar gewone samenwerkingsinstrumenten levert, alsook door sectorale acties in het kader van operaties voor directe begrotingssteun. Ten slotte completeren zij het beheer van overheidsfinanciën en andere doelstellingen van de sectorale begrotingssteunoperaties van de EU op langere termijn.

2. RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

In 2009 heeft de Commissie met de steun van externe deskundigen een alomvattende meta-evaluatie gemaakt van tussen 2004 en 2008 uitgevoerde MFB-operaties. In het kader van deze meta-evaluatie heeft de Commissie in mei 2009 een workshop op hoog niveau georganiseerd waaraan functionarissen van de desbetreffende diensten van de Commissie, het IMF en de Wereldbank hebben deelgenomen. De voorgestelde kaderverordening sluit aan bij de resultaten van deze meta-evaluatie en consultatie, die de behoefte aan een sneller besluitvormingsproces en een transparantere rechtsgrondslag hebben onderstreept. Zij spoort ook met de door het Europees Parlement in 2003 aangenomen resolutie over de verlening van MFB⁶, waarin werd gepleit voor een kaderverordening om de besluitvormingsprocedures sneller te maken en een duidelijkere rechtsgrondslag te scheppen. Aangezien de voorgestelde kaderverordening er in de eerste plaats op gericht is de besluitvormingsprocedure van de EU voor MFB-operaties aan te passen, en niet het instrument inhoudelijk te wijzigen, heeft de Commissie geen formele effectbeoordeling uitgevoerd. Het effect van de voorgestelde verordening wordt nader beoordeeld in het werkdocument van de diensten van de Commissie waarvan het voorstel vergezeld gaat.

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

3.1. Rechtsgrondslag

Anders dan in het EG-Verdrag heeft het artikel van het VWEU dat economische en financiële samenwerking met derde landen (artikel 212 VWEU) regelt, ook betrekking op MFB. Dit artikel vormt de rechtsgrondslag voor de sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon genomen MFB-besluiten. Indien evenwel het MFB ontvangende land een ontwikkelingsland is, zou het besluit worden genomen op grond van artikel 209 VWEU, dat de ontwikkelingssamenwerking van de EU regelt. Aangezien de voorgestelde verordening een kader schept voor toekomstige MFB-operaties in door crises getroffen derde landen, heeft deze dezelfde rechtsgrondslag als afzonderlijke landenspecifieke MFB-besluiten die sinds het Verdrag van Lissabon worden genomen, d.w.z. de artikelen 209 en 212 VWEU.

Daarnaast wordt voorgesteld dat de Commissie landenspecifieke MFB-besluiten kan nemen onder toezicht van een comité van vertegenwoordigers van de lidstaten. Daarmee wordt erkend dat MFB behoort tot de categorie van wettelijk bindende handelingen die uniform en daarom centraal moeten worden uitgevoerd, overeenkomstig artikel 291 VWEU betreffende

⁶ PB C 68 E van 18.3.2004, blz. 86.

aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, met name lid 2. Aangezien MFB-besluiten ontwerpuitvoeringsbesluiten zijn met grote budgettaire gevolgen, zou het bovengenoemde comité van vertegenwoordigers van de lidstaten volgens de bij de verordening inzake comitéprocedures vastgestelde onderzoeksprocedure handelen⁷.

3.2. Subsidiariteitsbeginsel

De voorgestelde kaderverordening betreft financiële bijstand van de EU aan derde landen, hetgeen een beleidsterrein is dat tot de gedeelde bevoegdheden van de EU behoort. Het MFB-instrument voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel aangezien de doelstelling om op korte termijn macro-economische stabiliteit in derde landen te herstellen efficiënter en effectiever door de EU dan door de lidstaten afzonderlijk kan worden bereikt. De EU kan als geheel financiële middelen bundelen en als één gesprekspartner met ontvangende landen onderhandelen over de nadere regels voor de bijstand en de beleidsvoorwaarden.

3.3. Evenredigheidsbeginsel

Het voorstel is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. Dit wordt gegarandeerd doordat de kernbeginselen van MFB van toepassing blijven, zoals complementariteit aan steun van IFI's en lastenverdeling met andere donoren, hetgeen ervoor zorgt dat de EU geen al te groot deel van het financieringstekort van een begunstigd land dekt. Voorts wordt de evenredigheid verzekerd doordat de MFB niet verder zal reiken dan de toegestane begrotingskredieten en in overeenstemming is met de meerjarige financiële vooruitzichten.

3.4. Keuze van instrumenten

De voorgestelde kaderverordening houdt geen fundamentele inhoudelijke wijziging van MFB als instrument in, maar is gericht op het stroomlijnen van het besluitvormingsproces. Voor een financieel instrument zoals MFB dat centraal door de Commissie voor de hele EU wordt beheerd, is een verordening (en niet een richtlijn) het passende wettelijke instrument om dit te bereiken. Een kaderverordening zal de besluitvormingsprocedures voor MFB gelijktrekken met die van andere instrumenten voor externe bijstand en tegelijk de gelegenheid bieden andere aan MFB gerelateerde doelstellingen te bereiken, zoals het formeel vastleggen en actualiseren van de Genval-criteria, onder meer door ervoor te zorgen dat zowel de Raad als het Parlement deze formeel aanneemt.

De primaire doelstelling om het MFB-besluitvormingsproces te stroomlijnen had eventueel ook kunnen worden bereikt door voor MFB regelmatig een beroep te doen op artikel 213 VWEU. Dit artikel machtigt de Raad "op voorstel van de Commissie de nodige besluiten vast (te stellen)" "wanneer er wegens de situatie in een derde land dringende financiële hulp van de Unie vereist is". Zoals door de juridische dienst van de Raad en de Commissie is benadrukt, zou het evenwel niet passend zijn geweest een urgentieprocedure als gewone rechtsgrondslag te gebruiken voor alle of de meeste operaties in het kader van een bepaald instrument, zoals MFB.

⁷ Verordening (EU) nr. 182/2011, op. cit.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De voorgestelde kaderverordening houdt op zich geen verandering van de huidige praktijk in wat het aantal MFB-operaties of de bij elk van deze operaties verleende bedragen betreft. Het aantal en de omvang van de operaties wordt bepaald door de frequentie en ernst van de economische en financiële crises, zoals geldt voor elk instrument voor crisisrespons. In elk geval zal de MFB blijven sporen met de huidige financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013 en met de daarin bepaalde begrotingskredieten.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot vaststelling van algemene bepalingen voor macrofinanciële bijstand aan derde landen

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name de artikelen 209 en 212,

Gezien het voorstel van de Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Europese Unie is een belangrijke verstrekker van economische, financiële en technische bijstand aan derde landen. Macrofinanciële bijstand van de Unie (hierna "macrofinanciële bijstand" genoemd) is een efficiënt instrument voor economische stabilisatie gebleken, alsook een stimulans voor structurele hervormingen in de begunstigde landen. Overeenkomstig haar algemene beleid ten aanzien van kandidaat- en potentiële kandidaat-lidstaten en nabuurschapslanden moet de Unie in staat zijn die landen macrofinanciële bijstand te verlenen om een gebied van gedeelde stabiliteit, zekerheid en welvaart te ontwikkelen.
- (2) Momenteel wordt macrofinanciële bijstand aan derde landen verleend op basis van landenspecifieke ad-hocbesluiten van het Europees Parlement en de Raad. Dit gaat ten koste van de efficiëntie en de effectiviteit van de bijstand doordat er een onnodig lange termijn verstrijkt tussen verzoeken om macrofinanciële bijstand en de daadwerkelijke uitvoering ervan.
- (3) De bijstand moet effectiever worden met een kader voor het verlenen van macrofinanciële bijstand aan derde landen waarmee de Unie belangrijke politieke, economische en commerciële banden heeft. Met name moet macrofinanciële bijstand aan derde landen kunnen worden verleend om deze aan te moedigen economische beleidsmaatregelen te nemen waarvan de kans groot is dat zij tot een oplossing van een betalingsbalanscrisis zullen leiden.
- (4) In zijn resolutie van 3 juni 2003 over het verlenen van macrofinanciële bijstand aan derde landen¹ heeft het Europees Parlement gepleit voor een kaderverordening voor

¹ PB C 68 E van 18.3.2004, blz. 86.

macrofinanciële bijstand om het besluitvormingsproces sneller te maken en om dit financiële instrument van een formele en transparante grondslag te voorzien.

- (5) Het vaststellen van een algemene verordening voor macrofinanciële bijstand op basis van de artikelen 209 en 212 doet geen afbreuk aan de bepalingen van artikel 213 van het Verdrag dat dringende financiële bijstand aan derde landen regelt, en aan de desbetreffende prerogatieven van de Raad.
- (6) In 2006 heeft de Unie haar kader voor externe bijstand omgevormd en gestroomlijnd om het effectiever te maken. Voor alle belangrijke externe financiële instrumenten heeft zij kaderverordeningen vastgesteld die de Commissie uitvoeringsbevoegdheden verlenen. Het enige belangrijke instrument waarvoor momenteel geen kaderverordening bestaat, is de macrofinanciële bijstand.
- (7) In zijn conclusies van 8 oktober 2002 heeft de Raad criteria vastgesteld (de zogeheten Genval-criteria) die als richtsnoeren dienen voor macrofinanciële bijstandsoperaties van de EU². Het is passend deze criteria formeel vast te leggen in een zowel door het Parlement als de Raad aangenomen wetgevingshandeling en deze tegelijk te actualiseren en te verduidelijken.
- (8) Er moet vooraf in passende procedures en instrumenten worden voorzien, zodat de Unie snel macrofinanciële bijstand kan verlenen, met name wanneer de omstandigheden om een onmiddellijk optreden vragen. Dit zou tevens de criteria voor de verlening van macrofinanciële bijstand duidelijker en transparanter maken.
- (9) De Commissie moet ervoor zorgen dat de macrofinanciële bijstand van de Unie verenigbaar is met de voornaamste beginselen, doelstellingen en maatregelen in het kader van de verschillende onderdelen van het extern optreden en het desbetreffende beleid van de Unie op andere terreinen.
- (10) Macrofinanciële bijstand moet de begunstigde landen ondersteunen in hun gehechtheid aan de waarden die zij met de Unie delen, waaronder democratie, de rechtsstaat, goed bestuur, eerbiediging van de mensenrechten, duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding, alsook aan de beginselen van open, op regels gebaseerde en eerlijke handel.
- (11) Individuele macrofinanciële bijstandsoperaties moeten onder meer het specifieke doel hebben de efficiëntie, transparantie en verantwoordingsplicht inzake het beheer van overheidsfinanciën in de begunstigde landen te versterken. De Commissie moet regelmatig controleren of deze doelstellingen worden gehaald.
- (12) Daar de doelstellingen van deze verordening, namelijk bij te dragen aan de macro-economische stabilisatie in derde partnerlanden, niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve wegens de omvang van het optreden beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag neergelegde subsidiariteitsbeginsel maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan hetgeen nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.

²

Conclusies van de Raad Ecofin – Evaluatie van de macrofinanciële bijstand van de EU en de leen- en garantiecapaciteit van de EG voor externe operaties, 8 oktober 2002.

- (13) Macrofinanciële bijstand moet aanvullend zijn op de door het Internationaal Monetair Fonds en andere multilaterale financiële instellingen verstrekte middelen en de lasten moeten billijk met andere donoren worden verdeeld. Bij het verlenen van macrofinanciële bijstand moet ervoor worden gezorgd dat de betrokkenheid van de Unie toegevoegde waarde biedt.
- (14) Met het oog op een efficiënte bescherming van de financiële belangen van de Unie in het kader van macrofinanciële bijstand moeten de begunstigde landen passende maatregelen nemen met het oog op de preventie en bestrijding van fraude, corruptie en andere onregelmatigheden met betrekking tot deze bijstand. Er moet eveneens worden gezorgd voor controles door de Commissie en audits door de Rekenkamer.
- (15) Om eenvormige voorwaarden voor de tenuitvoerlegging van deze verordening te waarborgen met betrekking tot de goedkeuring en het beheer van macrofinanciële bijstandsoperaties in begunstigde landen, moeten aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden worden verleend. Deze bevoegdheden moeten worden uitgeoefend overeenkomstig Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren³.
- (16) Voor het vaststellen van uitvoeringsbesluiten ter bepaling van het bedrag, de vorm, de duur en de algemene voorwaarden van individuele macrofinanciële bijstandsoperaties moet de onderzoeksprocedure worden gevolgd, omdat deze besluiten aanzienlijke budgettaire gevolgen hebben.
- (17) Voor het vaststellen van het memorandum van overeenstemming (MvO) moet de adviesprocedure worden gevolgd omdat het MvO geen uitvoeringsbesluit met een algemeen toepassingsgebied is en evenmin een handeling met budgettaire gevolgen of gevolgen voor derde landen die verder reiken dan die van het besluit tot verlening van de bijstand,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Doel en reikwijdte van de bijstand

1. Deze verordening stelt algemene bepalingen vast voor de verlening van macrofinanciële bijstand aan in aanmerking komende derde landen en gebieden, zoals bedoeld in artikel 2.
2. Macrofinanciële bijstand is een uitzonderlijk financieel instrument van ongebonden en niet-toegewezen betalingsbalanssteun aan in aanmerking komende landen en gebieden. Het is gericht op het herstellen van een houdbare externe financiële situatie voor landen die externe financieringsmoeilijkheden ondervinden. De bijstand ondersteunt de uitvoering van krachtige aanpassings- en structurele hervormingsmaatregelen die betalingsbalansmoeilijkheden beogen te verhelpen.

³ PB L 55 van 28.11.11, blz. 13.

3. Macrofinanciële bijstand kan worden verleend mits er, in weerwil van de uitvoering van krachtige economische stabilisatie- en hervormingsprogramma's, sprake is van een aanzienlijk en resterend extern financieringstekort dat samen met de multilaterale financiële instellingen is vastgesteld en de door het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en andere multilaterale instellingen verstrekte middelen overschrijdt.
4. Macrofinanciële bijstand moet van tijdelijke aard zijn en worden beëindigd zodra het begunstigde land weer een houdbare externe financiële situatie heeft.

Artikel 2

In aanmerking komende landen

De voor macrofinanciële bijstand in aanmerking komende derde landen en gebieden zijn:

- a) kandidaat en potentiële kandidaat-lidstaten zoals genoemd in punt 1 van bijlage I bij deze verordening,
- b) landen en gebieden die onder het Europees nabuurschapsbeleid vallen, zoals genoemd in punt 2 van bijlage I bij deze verordening,
- c) andere derde landen in uitzonderlijke en naar behoren gemotiveerde omstandigheden. Deze landen moeten politiek en economisch nauw met de EU verbonden en geografisch dicht bij de EU gelegen zijn.

Artikel 3

Bijstandsvorm

1. Macrofinanciële bijstand neemt de vorm aan van een lening of een gift of van een combinatie van beide. Om de passende vorm te bepalen, moet de Commissie rekening houden met het economisch ontwikkelingspeil van het begunstigde land, gemeten naar het inkomen per hoofd van de bevolking en het armoedepercentage, alsook met 's lands vermogen tot terugbetaling op basis van een schuldhoudbaarheidsanalyse.
2. Wanneer macrofinanciële bijstand de vorm van een lening aanneemt, wordt de Commissie gemachtigd namens de EU op de kapitaalmarkten of bij financiële instellingen de nodige middelen te lenen en deze aan het begunstigde land door te lenen.
3. De transacties voor het opnemen en verstrekken van leningen worden uitgevoerd in euro, worden op dezelfde valutadatum verricht en mogen voor de Unie geen transformatie van looptijd en geen valuta- of renterisico met zich meebrengen.
4. Alle kosten die de Unie ter zake van de opgenomen of verstrekte leningen maakt, komen ten laste van het begunstigde land.
5. De Commissie kan op verzoek van het begunstigde land en indien de omstandigheden een gunstiger rente op de lening mogelijk maken, haar oorspronkelijk opgenomen leningen geheel of gedeeltelijk herfinancieren of de

desbetreffende financiële voorwaarden herstructureren. De herfinancieringen of herstructureringen geschieden onder de in lid 4 gestelde voorwaarden en mogen niet leiden tot een verlenging van de gemiddelde looptijd van de desbetreffende opgenomen leningen en evenmin tot een verhoging van het op de dag van de herfinancieringen of herstructureringen nog uitstaande kapitaal.

Artikel 4

Financiële bepalingen

1. De uit hoofde van deze verordening als giften verstrekte bedragen aan macrofinanciële bijstand moeten sporen met de in de meerjarige financiële vooruitzichten vastgestelde begrotingskredieten.
2. In de uit hoofde van deze verordening als leningen verstrekte bedragen aan macrofinanciële bijstand moet worden voorzien overeenkomstig Verordening (EG, Euratom) 480/2009 van de Raad van 25 mei 2009 tot instelling van een Garantiefonds⁴.
3. De jaarlijkse kredieten worden door de begrotingsautoriteit toegestaan binnen de grenzen van het financiële kader. De overeenkomstige referentiebedragen voor de periode 2011-2013 worden in bijlage II vermeld.

Artikel 5

Bedrag van de bijstand

1. Het bedrag van de bijstand is gebaseerd op de resterende externe financieringsbehoeften van het begunstigde land. Deze worden door de Commissie in samenwerking met internationale financiële instellingen vastgesteld, op basis van een brede en goed gedocumenteerde kwantitatieve beoordeling. Met name zal de Commissie zich baseren op de laatste, door het IMF opgestelde betalingsbalansprognoses voor het betrokken land en rekening houden met de verwachte financiële bijdragen van multilaterale donoren.
2. Bij de vaststelling van de bedragen van de macrofinanciële bijstand wordt er ook rekening mee gehouden dat de lasten billijk met andere donoren moeten worden verdeeld.
3. Indien de financieringsbehoeften van het begunstigde land tijdens de periode van uitbetaling van de macrofinanciële bijstand aanzienlijk verminderen, kan de Commissie overeenkomstig artikel 14, lid 2, besluiten het bedrag van de in het kader van de bijstand verstrekte middelen te verlagen, de bijstand op te schorten of deze te annuleren.

⁴

PB L 145 van 10.6.2009, blz. 10.

Artikel 6

Conditionaliteit

1. Een voorafgaande voorwaarde voor het verlenen van macrofinanciële bijstand is dat het begunstigde land eerbied aan de dag legt voor effectieve democratische mechanismen, waaronder een parlementair stelsel met meerdere partijen, de rechtsstaat en de mensenrechten.
2. Macrofinanciële bijstand is afhankelijk van de voorwaarde dat er sprake is van een IMF-programma waarvoor IMF-middelen worden aangewend.
3. De uitbetaling van de bijstand is afhankelijk van de voorwaarde dat er op bevredigende wijze vooruitgang is geboekt met een IMF-programma. Zij is ook afhankelijk van de voorwaarde dat binnen een specifieke termijn uitvoering wordt gegeven aan een reeks duidelijk bepaalde economische beleidsmaatregelen, in de eerste plaats inzake structurele hervormingen, die tussen de Commissie en het begunstigde land worden overeengekomen en in een memorandum van overeenstemming worden vastgelegd.
4. Met het oog op het beschermen van de financiële belangen van de Unie en het versterken van het bestuur van de begunstigde landen, bevat het memorandum van overeenstemming maatregelen ter versterking van de efficiëntie, transparantie en verantwoording van systemen voor het beheer van overheidsfinanciën.
5. Bij het bepalen van de beleidsmaatregelen moet ook terdege rekening worden gehouden met vooruitgang wat betreft het wederzijds openstellen van markten, de ontwikkeling van op regels gebaseerde en eerlijke handel en andere prioriteiten in het kader van het externe beleid van de Unie.
6. De beleidsmaatregelen moeten sporen met de bestaande partnerschaps-, samenwerkings- of associatieovereenkomsten die tussen de EU en het begunstigde land zijn gesloten, en met de macro-economische aanpassings- en structurele hervormingsprogramma's die door het begunstigde land met de steun van het IMF worden uitgevoerd.

Artikel 7

Procedure

1. Een land dat macrofinanciële bijstand wenst te ontvangen, moet de Commissie daar schriftelijk om verzoeken.
2. Als voldaan is aan de in de artikelen 1, 2, 4 en 6 gestelde voorwaarden, wordt door de Commissie overeenkomstig artikel 14, lid 2 macrofinanciële bijstand verleend.
3. In het besluit tot verstrekking van een lening wordt het bedrag, de maximale gemiddelde looptijd en het maximale aantal tranches van de macrofinanciële bijstand vermeld. In het besluit tot verstrekking van een gift wordt het bedrag en het maximale aantal tranches vermeld. In beide gevallen wordt bepaald gedurende welke periode de macrofinanciële bijstand beschikbaar is. Deze zal als regel niet langer dan drie jaar duren.

4. Na de goedkeuring van het besluit tot verlening van macrofinanciële bijstand komt de Commissie overeenkomstig artikel 14, lid 3, met het begunstigde land de in artikel 6, de leden 3, 4, 5 en 6 bedoelde beleidsmaatregelen overeen.
5. Na de goedkeuring van het besluit tot verlening van macrofinanciële bijstand komt de Commissie met het begunstigde land de nadere financiële voorwaarden van de bijstand overeen. Deze voorwaarden worden in een gift- of leningsovereenkomst vastgelegd.
6. De Commissie licht het Europees Parlement en de Raad in over de ontwikkelingen in landenspecifieke bijstand en verstrekt daarbij de relevante documenten.

Artikel 8

Uitvoering en financieel beheer

1. De Commissie voert de uit hoofde van deze verordening verleende bijstand uit overeenkomstig Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002⁵ en de uitvoeringsbepalingen ervan⁶.
2. Macrofinanciële bijstand wordt onder direct gecentraliseerd beheer uitgevoerd.
3. Begrotingsvastleggingen geschieden op basis van besluiten die door de Commissie overeenkomstig dit artikel zijn genomen. Begrotingsvastleggingen voor bijstand die over een aantal boekjaren wordt verleend, mogen in jaarlijkse tranches worden gesplitst.

Artikel 9

Uitbetaling van de bijstand

1. Macrofinanciële bijstand wordt uitbetaald aan de centrale bank van het begunstigde land.
2. De bijstand wordt in opeenvolgende tranches uitbetaald, mits de in artikel 6, de leden 2 en 3, gestelde voorwaarden vervuld zijn.
3. De Commissie gaat op gezette tijden na of de in artikel 6, de leden 2 en 3, gestelde voorwaarden vervuld blijven.
4. Als de in artikel 6, de leden 2 en 3, gestelde voorwaarden niet zijn vervuld, kan de Commissie de uitbetaling van de bijstand tijdelijk opschorten, verminderen of annuleren.

⁵ Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1).

⁶ Verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002 van de Commissie van 23 december 2002 tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 357 van 31.12.2002, blz. 1).

Artikel 10

Ondersteunende maatregelen

1. Binnen de in artikel 4, lid 1, bedoelde limieten mogen uit de begrotingsmiddelen van de Unie ook uitgaven worden gefinancierd in verband met de voorbereiding, follow-up, bewaking, audits en evaluatie van macrofinanciële bijstandsoperaties die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van deze verordening en voor het verwezenlijken van de doelstellingen ervan.
2. De in lid 1 bedoelde activiteiten worden middels consultancycontracten uitgevoerd.
3. Wanneer deze consultancycontracten de waarde van 250 000 EUR per eenheid overschrijden, worden zij door de Commissie ondertekend overeenkomstig de in artikel 14, lid 2, bedoelde procedure.

Artikel 11

Bescherming van de financiële belangen van de Unie

1. Begunstigde landen gaan regelmatig na of de uit de begroting van de Unie verstrekte financiering naar behoren is gebruikt, nemen passende maatregelen ter voorkoming van onregelmatigheden en fraude en ondernemen zo nodig gerechtelijke stappen om uit hoofde van deze verordening verstrekte middelen die zijn verduisterd, terug te vorderen.
2. In alle overeenkomsten die uit deze verordening voortvloeien, worden bepalingen opgenomen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie, met name ten aanzien van fraude, corruptie en andere onregelmatigheden, overeenkomstig de Verordeningen (EG, Euratom) nr. 2988/95⁷, (Euratom, EG) nr. 2185/96⁸ en (EG) nr. 1073/1999⁹.
3. Het in artikel 6, lid 3, bedoelde memorandum van overeenstemming verleent de Commissie en de Rekenkamer de uitdrukkelijke toestemming audits uit te voeren, met inbegrip van documentaudits en audits ter plaatse, zoals onder meer operationele beoordelingen. Voorts verleent het memorandum de Commissie of haar vertegenwoordigers de uitdrukkelijke machtiging controles en verificaties ter plaatse uit te voeren, overeenkomstig Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad.
4. Tijdens de uitvoering van de macrofinanciële bijstand controleert de Commissie door middel van operationele beoordelingen de deugdelijkheid van de voor deze bijstand

⁷ Verordening (Euratom, EG) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312 van 23.12.1995, blz. 1).

⁸ Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad van 11 november 1996 betreffende de controles en verificaties ter plaatse die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen tegen fraudes en andere onregelmatigheden (PB L 292 van 15.11.1996, blz. 2).

⁹ Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) (PB L 136 van 31.5.1999, blz. 1).

geldende financiële en administratieve procedures en interne en externe controlemechanismen van het begunstigde land.

5. Wanneer is aangetoond dat in verband met het beheer van uit hoofde van deze verordening verleende bijstand een begunstigd land fraude, corruptie of enige andere onwettige activiteit heeft gepleegd die de financiële belangen van de Unie schaadt, heeft de Commissie recht op de volledige terugbetaling van de gift en/of de vervroegde terugbetaling van de lening.

Artikel 12

Evaluatie

1. De Commissie evalueert regelmatig de resultaten en efficiëntie van macrofinanciële bijstand om na te gaan of de doelstellingen zijn bereikt en om aanbevelingen te kunnen formuleren voor verbetering van toekomstige operaties.
2. De Commissie stuurt het Europees Parlement en de Raad verslagen van evaluaties achteraf, waarin beoordeeld wordt in welke mate recent voltooide MFB-operaties tot de doelstellingen van de bijstand hebben bijgedragen.

Artikel 13

Jaarverslag

1. De Commissie onderzoekt de geboekte vooruitgang bij het uitvoeren van de uit hoofde van deze verordening genomen maatregelen en dient jaarlijks bij het Europees Parlement en de Raad een verslag over de uitvoering van macrofinanciële bijstand in.
2. In het jaarverslag worden de economische situatie en de vooruitzichten van de begunstigde landen beoordeeld, alsook de vooruitgang die is geboekt bij de tenuitvoerlegging van de in artikel 6, lid 3, bedoelde beleidsmaatregelen.

Artikel 14

Comité

1. De Commissie wordt bijgestaan door een comité.
2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing.
3. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is artikel 4 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing.

Artikel 15

Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en verstrijkt op 31 december 2013.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter

BIJLAGE I

IN AANMERKING KOMENDE LANDEN EN GEBIEDEN ZOALS BEDOELD IN ARTIKEL 2, ONDER a) EN b)

1. Kandidaat- en potentiële kandidaat-lidstaten

Albanië

Bosnië en Herzegovina

Kroatië

IJsland

Kosovo (conform resolutie 1244/99 van de VN-Veiligheidsraad)

Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië

Montenegro

Servië

Turkije

2. Landen en gebieden die onder het Europese nabuurschapsbeleid vallen

Algerije

Armenië

Azerbeidzjan

Wit-Rusland

Egypte

Georgië

Israël

Jordanië

Libanon

Libië

Moldavië

Marokko

Bezette Palestijnse gebieden

Syrië

Tunesië

Oekraïne

BIJLAGE II

REFERENTIEBEDRAGEN ALS BEDOELD IN ARTIKEL 4, LID 3

Begrotingsonderdeel	Referentiebedragen in '000 euro		
	2011 ¹	2012	2013
Vastleggingen in giften voor macro-economische bijstand (begrotingsonderdeel 01 03 02)	104 869	104 900	137 436

¹ In de begroting 2011 opgenomen krediet.

FINANCIEEL MEMORANDUM VOOR VOORSTELLEN

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

1.1. Benaming van het voorstel/initiatief

Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van algemene bepalingen voor macrofinanciële bijstand aan derde landen

1.2. Betrokken beleidsterrein(en) in de ABM/ABB-structuur¹

Beleidssterrein: Titel 01 – Economische en financiële zaken

Activiteit: 03 – Internationale economische en financiële kwesties

1.3. Aard van het voorstel/initiatief

☐ Het voorstel/initiatief betreft een **nieuwe actie**

☐ Het voorstel/initiatief betreft een **nieuwe actie na een proefproject/een voorbereidende actie**²

☒ Het voorstel/initiatief betreft **de verlenging van een bestaande actie**

☐ Het voorstel/initiatief betreft **een actie die wordt omgebogen naar een nieuwe actie**

1.4. Doelstellingen

1.4.1. Met het voorstel beoogde strategische meerjarendoelstelling van de Commissie

"Het bevorderen van welvaart buiten de EU"

Het belangrijkste relevante terrein waarop DG ECFIN actief is, heeft betrekking op de ontwikkeling, bewaking en uitvoering van macrofinanciële bijstand voor derde partnerlanden in samenwerking met de betrokken internationale financiële instellingen.

1.4.2. Specifieke doelstelling(en) en betrokken ABM/ABB-activiteiten

Specifieke doelstelling nr. 3: "Macrofinanciële bijstand verstrekken aan derde landen om mee te werken aan de oplossing van hun betalingsbalansproblemen en het herstel van de houdbaarheid van hun externe schuld"

Betrokken AMB/ABB-activiteit: Internationale economische en financiële kwesties
Mondiale governance

¹ ABM: activiteitsgestuurd beheer – ABB: activiteitsgestuurde begroting.

² Zoals bedoeld in artikel 49, lid 6, onder a) of b), van het Financieel Reglement.

1.4.3. Verwachte resultaten en gevolgen

Het hoofddoel van de voorgestelde kaderverordening is het instrument voor macrofinanciële bijstand (MFB) effectiever te maken door het ter zake geldende besluitvormingsproces te stroomlijnen.

Zoals door de wereldwijde financiële crisis is onderstreept, kunnen macro-economische en financiële noodsituaties alleen effectief worden aangepakt als er een instrument voor crisisrespons bestaat dat snel en efficiënt kan worden ingezet. Dit vraagt om een besluitvormingssysteem dat lange procedures vermijdt. De voorgestelde verordening zou de besluitvorming voor individuele MFB-operaties sneller maken zodat het instrument de begunstigde landen beter kan helpen het hoofd te bieden aan externe financiële druk op korte termijn, en deze tegelijk beter kan ondersteunen bij het nemen van maatregelen om een houdbare betalingsbalanssituatie te herstellen.

Met de voorgestelde verordening zou de Commissie in staat zijn overeenkomstig de onderzoeksprocedure landenspecifieke MFB-besluiten te nemen onder toezicht van een comité dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en door de Commissie wordt voorgezeten. Daarmee zou worden voorzien in een snellere besluitvormingsprocedure dan de vroegere, die per afzonderlijk geval werd toegepast.

Hoewel de kaderverordening een nieuw wetgevingsinstrument vormt, zal het de MFB niet inhoudelijk veranderen.

1.4.4. Resultaat- en effectindicatoren

De uitvoering van uit hoofde van de voorgestelde verordening vastgestelde MFB-operaties zal worden bewaakt aan de hand van het voor MFB-operaties overeengekomen systeem voor periodieke rapportering van indicatoren, de door de autoriteiten van het begunstigde land vóór de uitbetalingen verstrekte nalevingsverklaringen en IMF-documenten.

Momenteel moet elke MFB-operatie worden onderworpen aan een evaluatie vooraf en binnen twee jaar na afloop van de operatie aan een evaluatie achteraf door de Commissie of door haar naar behoren gemachtigde vertegenwoordigers. De voorgestelde verordening voorziet in een jaarlijks verslag aan het Europees Parlement en de Raad, waarin de uitvoering van MFB-operaties wordt beoordeeld.

1.5. Motivering van het voorstel/initiatief

1.5.1. Behoeft(e)n waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien

Er zijn geen bijzondere behoeften vastgesteld voor de goedkeuring van het voorstel.

Om in aanmerking te komen voor het ontvangen van MFB, moet het begunstigde land een aantal voorafgaande voorwaarden vervullen. Deze worden in de kaderverordening gepreciseerd.

1.5.2. Toegevoegde waarde van de deelname van de EU

Met de in het kader van MFB-operaties verstrekte financiële bijstand en de daaraan verbonden beleidsmaatregelen wordt beoogd de EU-agenda ten aanzien van de

begunstigde landen te ondersteunen, met name door de macro-economische en politieke stabiliteit in het nabuurschapsgebied van de EU te bevorderen. De aan MFB verbonden beleidsmaatregelen bevatten specifieke bepalingen die in voorkomend geval verband houden met toetredingsgerelateerde overeenkomsten, stabilisatie- en associatieovereenkomsten, partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten en actieplannen in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid of soortgelijke documenten. Zij bevatten ook andere voorwaarden die gericht zijn op het bevorderen van een houdbare betalingsbalans- en budgettaire situatie, het verhogen van de potentiële groei, het bevorderen van integratie en convergentie van de regelgeving met die van de EU, alsook op het versterken van het beheer van de overheidsfinanciën.

MFB-operaties stellen de EU als geheel in staat financiële middelen te bundelen en als één enkele actor met begunstigde landen te onderhandelen over de nadere regels voor de bijstand en de beleidsvoorwaarden.

Met haar aanvulling op de middelen die door de IFI's en andere donoren beschikbaar worden gesteld, draagt de EU bij tot de algehele effectiviteit van de financiële steun die door de internationale donorgemeenschap wordt overeengekomen.

1.5.3. Lering die uit eerdere soortgelijke activiteiten is getrokken

Naast de landenspecifieke evaluaties is in 2009 een meta-evaluatie van MFB-operaties uitgevoerd, waarin de tussen 2004 en 2008 uitgevoerde evaluaties van zeven individuele MFB-operaties werden geëvalueerd. In de meta-evaluatie werd onder meer gewezen op de lange termijnen van het MFB-besluitvormingsproces, die werden aangemerkt als een grote tekortkoming van het instrument, met name in vergelijking met interventies van de IFI's.

In de meta-evaluatie werd ook vastgesteld dat MFB-operaties over het algemeen een positieve invloed hadden op de tenuitvoerlegging van de structurele hervormingen in begunstigde landen, met name voor hervormingen van de overheidsfinanciën en de financiële sector.

1.5.4. Samenhang en eventuele synergie met andere relevante instrumenten

Zoals aangegeven, completeren MFB-operaties interventies van de IFI's, met name het IMF, en worden zij daar nauwkeurig op afgestemd.

MFB en andere externe bijstandsinstrumenten van de EU versterken elkaar. MFB kan de effectiviteit van de door andere externe financiële instrumenten ondersteunde programma's verhogen, met name van projecten die worden gefinancierd met het instrument voor pretoetredingssteun en het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument, in het bijzonder door bij te dragen aan het scheppen van een passend algemeen kader voor macro-economische stabiliteit en structurele hervorming. Omgekeerd worden sommige aan MFB-operaties verbonden beleidsmaatregelen vaak ondersteund door technische bijstand die de EU levert via haar gewone samenwerkingsinstrumenten, alsook door sectorale acties in het kader van operaties voor directe begrotingssteun. Ten slotte completeren zij het beheer van overheidsfinanciën en andere doelstellingen van operaties voor directe begrotingssteun op langere termijn.

1.6. Duur en financiële gevolgen

X Voorstel/initiatief met een **beperkte geldigheidsduur**

- ☐ Voorstel/initiatief is van kracht vanaf [DD/MM]JJJJ tot en met [DD/MM]JJJJ
- X Financiële gevolgen van 2011 tot en met 2013

☐ Voorstel/initiatief met een **onbeperkte geldigheidsduur**

- Uitvoering met een opstartperiode vanaf JJJJ tot en met JJJJ,
- gevolgd door een volledige uitvoering.

1.7. Beheersvorm(en)³

X **Direct gecentraliseerd beheer** door de Commissie

☐ **Indirect gecentraliseerd beheer** door delegatie van uitvoeringstaken aan:

- ☐ uitvoerende agentschappen
- ☐ door de Unie opgerichte organen⁴
- ☐ nationale publiekrechtelijke organen of organen met een openbaredienstverleningstaak
- ☐ personen aan wie de uitvoering van specifieke acties in het kader van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie is toevertrouwd en die worden genoemd in het betrokken basisbesluit in de zin van artikel 49 van het Financieel Reglement

☐ **Gedeeld beheer** met de lidstaten

☐ **Gedecentraliseerd beheer** met derde landen

☐ **Gezamenlijk beheer** met internationale organisaties (*geef aan welke*)

Verstrek, indien meer dan één beheersvorm is aangekruist, extra informatie onder "Opmerkingen".

Opmerkingen:

Het toezicht op de bijstand geschiedt met de actieve medewerking van de EU-delegaties.

2. BEHEERSMAATREGELEN

2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen

Zie punt 1.4.4.

³ Nadere gegevens over de beheersvormen en verwijzingen naar het Financieel Reglement zijn beschikbaar op BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

⁴ In de zin van artikel 185 van het Financieel Reglement.

2.2. Beheers- en controlesysteem

2.2.1. Mogelijke risico's

Aan MFB-operaties zijn zowel fiduciaire als beleidsmatige risico's verbonden.

Het risico bestaat dat MFB op frauduleuze wijze wordt gebruikt. Dit risico hangt samen met factoren zoals de onafhankelijkheid van de centrale bank, de kwaliteit van beheerssystemen en administratieve procedures, controle- en toezichtfuncties op financieringsstromen, beveiliging van IT-systemen en toereikende interne en externe auditmogelijkheden in het begunstigde land.

Wat de beleidsmatige risico's betreft, zijn MFB-operaties gebaseerd op de aanname dat de regering van het begunstigde land de hand houdt aan het met het IMF overeengekomen aanpassings- en hervormingsprogramma. Het risico bestaat dat de regeringen van begunstigde landen niet aan de programmavooraanwaarden van het IMF voldoen omdat de doelstellingen moeilijker te halen blijken dan aangenomen en omdat de politieke omstandigheden in het land veranderen.

Ten slotte bestaat er een beperkt risico dat in de vorm van leningen verstrekte MFB niet wordt terugbetaald. Het macro-economische aanpassings- en hervormingsprogramma dat door de MFB-operatie en de desbetreffende financiële regeling van het IMF wordt ondersteund, helpt dit risico te beperken voor zover dit bijdraagt aan het herstel van de houdbaarheid van de betalingsbalans en de begroting. De voorziening van het Garantiefonds voor het verstrekken van externe leningen door de EU is er overeenkomstig de regels inzake het garantiefondsmechanisme op gericht de mogelijke kwalijke gevolgen van het niet terugbetalen van de lening op te vangen.

2.2.2. Controlemiddel(en)

Zie deel 2.3.

2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

De diensten van de Commissie hebben een programma van operationele beoordelingen (OB's) van de financiële en administratieve procedures opgezet in alle derde landen waaraan de EU MFB verleent, overeenkomstig de vereisten van het Financieel Reglement dat van toepassing is op de algemene begroting van de EU. Ook wordt rekening gehouden met de conclusies van andere relevante rapporten van het IMF en de Wereldbank.

De diensten van de Commissie zullen, met de steun van naar behoren gemachtigde externe deskundigen, OB's bij de ministeries van financiën en de centrale banken van de begunstigde landen blijven uitvoeren. Deze rapporten hebben onder meer betrekking op de volgende punten: beheerstructuur en -organisatie, het beheer van middelen en de controle daarop, veiligheid van IT-systemen, interne en externe auditcapaciteit, alsook de onafhankelijkheid van de centrale bank.

De voorgestelde verordening bevat specifieke bepalingen inzake fraudepreventie. Op elke MFB-operatie kunnen verificatie-, controle- en auditprocedures worden toegepast onder de verantwoordelijkheid van de Commissie, met inbegrip van het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF), en van de Europese Rekenkamer.

In het memorandum van overeenstemming van elke MFB-operatie moeten ook bepalingen inzake fraudepreventie worden opgenomen.

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

3.1. Rubriek(en) van het meerjarige financiële kader en betrokken begrotingsonderdeel(en) voor uitgaven

- Bestaande begrotingsonderdelen voor uitgaven:

In volgorde van de rubrieken van het meerjarige financiële kader en de begrotingsonderdelen.

01 03 02 - Macro-economische bijstand

Rubriek van het meerjarige financiële kader	Begrotingsonderdeel	Soort uitgave	Bijdrage			
		GK/NGK ⁵	van EVA ⁶ -landen	van kandidaat-lidstaten ⁷	van derde landen	in de zin van artikel 18, lid 1, onder a bis), van het Financieel Reglement
4	01 03 02 01 Macro-economische bijstand	GK	NEEN	NEEN	NEEN	NEEN

01 04 01 14 – Voorziening van het Garantiefonds

Rubriek van het meerjarige financiële kader	Begrotingsonderdeel	Soort uitgave	Bijdrage			
		GK/NGK	van EVA-landen	van kandidaat-lidstaten	van derde landen	in de zin van artikel 18, lid 1, onder a), van het Financieel Reglement
4	01 04 01 14 Voorziening van het Garantiefonds	GK	NEEN	NEEN	NEEN	NEEN

Overeenkomstig de gewijzigde Garantiefondsverordening zijn stortingen in het Garantiefonds vereist. Overeenkomstig deze verordening wordt het voorzieningsbedrag voor leningen bepaald op basis van op het uitstaande bedrag aan het einde van een jaar. Het Garantiefonds biedt garanties voor drie soorten externe EU-leningen: de EIB in het kader van zijn extern mandaat, Euratom en MFB.

Wat MFB-operaties betreft, is het Garantiefonds gekoppeld aan het begrotingsonderdeel 01 04 01 04 – Garantie van de Europese Gemeenschap voor opgenomen communautaire leningen voor macrofinanciële bijstand aan derde landen. Het bij dit begrotingsonderdeel geboekte bedrag ("p.m.") verwijst naar de

⁵ GK = gesplitste kredieten / NGK = niet-gesplitste kredieten.

⁶ EVA: Europese Vrijhandelsassociatie.

⁷ Kandidaat-lidstaten en indien van toepassing potentiële kandidaat-lidstaten uit de Westelijke Balkan.

begrotingsgarantie voor elke MFB-lening. Uitsluitend wanneer daadwerkelijk een beroep op de garantie wordt gedaan, zal deze worden ingezet. Afgaande op de tenuitvoerlegging in het verleden, wordt verwacht dat geen beroep op de begrotingsgarantie zal worden gedaan.

Te creëren nieuwe begrotingsonderdelen: Neen.

3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven

3.2.1. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven

in miljoenen euro's (tot op 3 decimalen)

Rubriek van het meerjarige financiële kader:	4	01 03 02 Macro-economische bijstand 01 04 01 14 Voorziening van het Garantiefonds
---	----------	--

in miljoenen euro's

DG: ECFIN			2011 ⁸	2012	2013
• Beleidskredieten (giften)					
Nummer begrotingsonderdeel: 01 03 02	Vastleggingen	(1)	104,869	104,900	137,436
	Betalingen	(2)	88,700	88,500	116,000
• Waarvan geraamde, uit het budget van specifieke programma's gefinancierde administratieve kredieten ⁹ : operationele beoordelingen en evaluaties achteraf					
Nummer begrotingsonderdeel: 01 03 02	Vastleggingen	(3)	0,700	0,600	0,600
	Betalingen	(4)	0,600	0,600	0,700
• Beleidskredieten (leningen)					
Nummer begrotingsonderdeel: 01 04 01 14	Vastleggingen ¹⁰	(3)	138,880	260,170	200,000
	Betalingen ¹¹	(4)			58,320

Het voorzieningsbedrag wordt aan het begin van jaar "n" berekend als het verschil tussen het streefbedrag en de waarde van de nettoactiva van het fonds aan het einde van jaar "n-1". Dit voorzieningsbedrag wordt in jaar "n" in het voorontwerp van begroting van jaar "n+1" opgenomen en aan het begin van jaar "n+1" in één keer overgemaakt uit begrotingsonderdeel 01 04 01 14 ("Voorziening van het Garantiefonds"). Voor de berekening van de storting in het

⁸ 2011 is het jaar waarin naar verwachting met de tenuitvoerlegging van het voorstel wordt begonnen. Vanaf 2014 zouden de bedragen moeten sporen met het nieuwe meerjarige financiële kader dat in dat jaar van kracht wordt.

⁹ Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van MFB-operaties.

¹⁰ Kredieten voor alle soorten EU-leningen: EIB, Euratom en MFB.

¹¹ Raming van de betalingskredieten voor MFB-leningen die louter gebaseerd is op een voorziening van 9% van het uitstaande bedrag ervan in het jaar nadat de uitbetaling heeft plaatsgevonden.

Fonds wordt 9% van het daadwerkelijk uitgekeerde bedrag als streefbedrag aan het einde van het jaar "n-1" in aanmerking genomen.

TOTAAL kredieten voor RUBRIEK 4 van het meerjarige financiële kader	Vastleggingen	=4+6	243,749	365,070	337,436
	Betalingen	=5+6	88,700	88,500	174,320

Rubriek van het meerjarige financiële kader:	5	"Administratieve uitgaven"
---	----------	----------------------------

in euro

		2011 ¹²	2012	2013	TOTAAL
DG: ECFIN					
• Personeel		762 000	762 000	762 000	2 286 000
• Overige administratieve uitgaven: 01 01 02 11 01 – Missie- en representatiekosten		160 000	133 000	200 000	493 000
TOTAAL DG ECFIN	Kredieten	922 000	895 000	962 000	2 779 000

TOTAAL kredieten voor RUBRIEK 5 van het meerjarige financiële kader	(totaal vastleggingen = totaal betalingen)	922 000	895 000	962 000	2 779 000
---	--	----------------	----------------	----------------	------------------

3.2.2. Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten

3.2.2.1. Samenvatting

- ☐ Voor het voorstel/initiatief zijn geen administratieve kredieten nodig
- ☒ Voor het voorstel/initiatief zijn administratieve kredieten¹³ nodig

De benodigde administratieve kredieten zullen worden gefinancierd uit de kredieten die reeds voor het beheer van deze actie zijn toegewezen en/of binnen het DG zijn herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van bestaande budgettaire beperkingen aan het behorende DG kunnen worden toegewezen.

3.2.2.2. Geraamde personeelsbehoeften

- ☐ Voor het voorstel/initiatief zijn geen personele middelen nodig

¹² 2011 is het jaar waarin naar verwachting met de tenuitvoerlegging van de verordening wordt begonnen. Vanaf 2014 zouden de bedragen moeten sporen met het nieuwe meerjarige financiële kader dat in dat jaar van kracht wordt.

¹³ Bestaand personeel belast met MFB-operaties in DG ECFIN.

- X Voor het voorstel/initiatief zijn personele middelen nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

Raming in een geheel getal (of met hoogstens 1 decimaal)

	2011 ¹⁴	2012	2013
Posten opgenomen in de lijst van het aantal ambten (ambtenaren en tijdelijke functionarissen)			
Economische en financiële zaken 01 01 01 (zetel en vertegenwoordigingen van de Commissie)	6,0	6,0	6,0
XX 01 01 02 (delegaties)	-	-	-
XX 01 05 01 (indirect onderzoek)	-	-	-
10 01 05 01 (direct onderzoek)	-	-	-
Extern personeel (in voltijdequivalenten: VTE)¹⁵			
XX 01 02 01 (AC, INT, END van de "totale financiële middelen")	-	-	-
XX 01 02 02 (AC, INT, JED, LA en END in de delegaties)			
XX 01 04 yy	- op de zetel		
	- in delegaties		
XX 01 05 02 (AC, INT, END – indirect onderzoek)			
10 01 05 02 (AC, INT, END - direct onderzoek)			
Andere begrotingsonderdelen (specificeer)			
TOTAAL	6,0	6,0	6,0

De benodigde personele middelen zullen worden verstrekt door personeel van het DG dat reeds voor het beheer van MFB-operaties is toegewezen en/of binnen het DG is herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het beherende DG kunnen worden toegewezen. De kosten van het personeel dat op geografische desks nodig is voor de formulering van en het toezicht op MFB worden per MFB-operatie geraamd op 50% van de jaarlijkse uitgaven voor een ambtenaar van graad AD5-AD12. Afgaande op de ervaring van de afgelopen vijf jaar worden gemiddeld acht MFB-operaties per jaar verwacht, hetzij als voortgezette, hetzij als nieuwe operaties. Ondersteuningsfuncties zoals coördinatie, financieel beheer, bijdrage aan de operationele beoordeling en evaluaties achteraf, alsook secretariaatswerk zullen extra kosten met zich meebrengen die op 50% van die van de geografische desks worden geraamd.

¹⁴ 2011 is het jaar waarin naar verwachting met de tenuitvoerlegging van de verordening wordt begonnen. Vanaf 2014 zouden de bedragen moeten sporen met het nieuwe meerjarige financiële kader dat in dat jaar van kracht wordt.

¹⁵ AC = arbeidscontractant; INT= Intérimaire (uitzendkracht); JED= Jeune Expert en Délégation (jonge deskundige in delegaties); LA = plaatselijk functionaris (Local Agent); END= gedetacheerd nationaal deskundige.

Beschrijving van de uit te voeren taken:

Ambtenaren en tijdelijke functionarissen	Bijvoorbeeld memoranda van overeenstemming en leen- of giftovereenkomsten opstellen, contacten onderhouden met autoriteiten en internationale financiële instellingen, alsook met externe deskundigen voor operationele beoordelingen en evaluaties achteraf, controlebezoeken uitvoeren en rapporten van de diensten van de Commissie opstellen, Commissieprocedures, waaronder ook comitéprocedures, met betrekking tot het beheer van de bijstand uitwerken.
Extern personeel	N.V.T.

3.2.3. *Verenigbaarheid met het huidige meerjarige financiële kader*

- ☒ Het voorstel/initiatief is verenigbaar met het huidige meerjarige financiële kader
- ☐ Het voorstel/initiatief vergt herprogrammering van de betrokken rubriek van het meerjarige financiële kader
- ☐ Het voorstel/initiatief vergt toepassing van het flexibiliteitsinstrument of herziening van het meerjarige financiële kader¹⁶.

3.2.4. *Bijdrage van derden aan de financiering*

- Het voorstel/initiatief voorziet niet in medefinanciering door derden

3.3. **Geraamde gevolgen voor de ontvangsten**

- ☒ Het voorstel/initiatief heeft geen financiële gevolgen voor de ontvangsten
- ☐ Het voorstel/initiatief heeft de hieronder beschreven financiële gevolgen:
 - ☐ voor de eigen middelen
 - ☐ voor de diverse ontvangsten

¹⁶ Zie de punten 19 en 24 van het Interinstitutioneel Akkoord.