

Titel:

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council: laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument

Datum Raadsdocument: 18 oktober 2004

nr. Raadsdocument: 13688/04

nr. Commissiedocument: COM(2004) 628 final

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

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Oost-Europa en Centraal-Azië (COEST) en Raadswerkgroep Mashrek-Mahgreb (COMAG), RAZEB.

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 middels een Kamerbrief betreffende 'Reactie op voorstellen van de Commissie inzake de nieuwe Financiële Perspectieven 2007-2013' (Kamerstuk 2003-2004, 21501-20, nr. 259 TK).

Het Europees Nabuurschaps- en Partnerschapsinstrument (ENPI) dient vanaf 2007 alle geografische en thematische programma's¹ in de betrokken landen (Algerije, Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Egypte, Georgië, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Moldavië, Marokko, Palestijnse Autoriteit, Russische Federatie, Syrië, Tunesië en Oekraïne) te vervangen, inclusief 'crossborder' programma's gefinancierd door Interreg. Het ENPI wordt hierdoor het voornaamste financiële instrument voor de implementatie van het Europees Nabuurschapsbeleid. Het ENPI zal zich richten op de ondersteuning van de uitvoering van de in dit kader op te stellen actieplannen. Ondanks dat er voor Rusland geen actieplan zal worden opgesteld, is het ENPI ook van toepassing op dit land, gezien de gelijkenis van thema's binnen het nabuurschapsbeleid en de samenwerking op het gebied van de vier gemeenschappelijke ruimten met Rusland (economisch; interne veiligheid; externe veiligheid; onderwijs, onderzoek en cultuur). Ook in het geval er geen actieplannen zijn, kan financiële steun worden verleend voor grensoverschrijdende programma die relevant zijn voor EU belangen. Dit zou bijvoorbeeld van toepassing kunnen zijn op Belarus en Libië.

Het ENPI richt zich op een groot aantal landen die onderling grote politieke en economische diversiteit vertonen, hetgeen de Commissie ertoe brengt een breed scala aan doelstellingen te formuleren. In het algemeen richt het ENPI zich op bevordering van politieke en economische hervormingen, hetgeen de stabiliteit aan de grenzen van Europa moet verzekeren. Het betreft onder andere de volgende doelstellingen:

- bevorderen van politieke dialoog en hervormingen
- bevorderen en beschermen van mensenrechten

¹ -Council regulation no. 1762/92 on the implementation of the Protocols on financial and technical cooperation concluded by the Community with Mediterranean non-member countries.

-Council regulation no. 1734/94 on financial and technical cooperation with the Occupied Territories

-Council regulation no. 1488/96 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership.

-Council regulation no 99/2000 concerning the provision of assistance to the partner States in Eastern Europe and Central Asia. (TACIS)

- bevorderen van afstemming van wetten en regelgeving om toenadering van partnerlanden tot de interne markt te bevorderen en handelsrelaties te intensiveren
- bevorderen van duurzame ontwikkeling (milieu) en armoedebestrijding
- bevorderen van maatschappelijk middenveld
- bevorderen samenwerking inzake energie, telecommunicatie en transport
- verzekeren van effectief grensbeheer
- bevorderen van samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken, zoals migratie, terrorismebestrijding, belastingfraude en witwassen van geld.

Het ENPI heeft als belangrijkste voordeel dat het de procedures voor het financieren van programma's die grensoverschrijdend zijn (zowel op nationaal als regionaal niveau) drastisch vereenvoudigt. Eén financieel instrument zal het management (project/programma ontwerp, implementatie, financiële controle, monitoring en evaluatie) van programma's overzichtelijker en effectiever maken. Het ENPI kan tegelijkertijd ten goede komen aan EU-lidstaten én buurlanden. Dit is in de huidige situatie niet mogelijk, aangezien de interne en externe financiële instrumenten strikt gescheiden zijn en verschillende procedures kennen. Met het ENPI kunnen specifieke problemen inzake grenzen of onderwerpen van transnationaal karakter effectief worden aangepakt.

Het ENPI dient nationaal beleid aan te vullen in gezamenlijk overleg tussen de Commissie en de begunstigde landen, regio's, NGO's of economische- en sociale partners. De projecten zullen gezamenlijk worden beheerd door de Commissie en de begunstigten. Beoogd wordt om met medefinanciering het 'ownership' van partnerlanden te vergroten.

ENPI kan worden ingezet voor programma's met een nationaal of multinationaal kader (regionaal), voor programma's met thematisch karakter en voor 'crossborder'-samenwerkingsprogramma's. Deze laatste categorie van samenwerkingsprogramma's zal worden medegefinancierd door het 'European Regional Development Fund (ERDF)' voor zover het activiteiten betreft aan de buitengrens van de Unie. Onder meer de volgende lichamen komen in aanmerking voor ENPI steun: partnerlanden of hun regio's en decentrale organen, EU-lidstaten, internationale organisaties, gemeenschapsinstellingen, EU agentschappen, bedrijven, financiële instellingen, natuurlijke personen, media, universiteiten.

Rechtsbasis van het voorstel: Artikelen 179 en 181A EG

Besluitvormingsprocedure en rol EP: 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: De instelling van een beheerscomité is voorzien.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: positief. Overeenkomstig artikelen 177 en 181A EG, vormt het beleid van de Gemeenschap op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en op het gebied van economische, financiële en technische samenwerking een aanvulling op het beleid van de lidstaten. Binnen het ENPI zijn zowel activiteiten in het kader van ontwikkelingssamenwerking mogelijk, als activiteiten die kunnen worden gekenschetst als economische, financiële en technische samenwerking.

De toegevoegde waarde van de inzet van middelen op het EG-niveau voor programma's is gelegen in de te behalen 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 samenwerking met derde landen op EG-niveau is dat het een onmisbaar instrument vormt in de relatie van de EU met veel (arme) landen in de wereld. De centrale doelstelling van het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap is armoedebestrijding en maatregelen op het gebied van economische, technische en financiële samenwerking dragen vooral bij tot de algemene doelstelling van ontwikkeling en consolidatie van de democratie en de rechtsstaat, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden. 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.

Proportionaliteit: positief. Een verordening is voor dit instrument het juiste middel is om gestelde doelen te bereiken.

Consequenties voor de EU-begroting: De Commissie stelt voor om voor de periode 2007-2013 14,929 miljard Euro te begroten ten laste van categorie IV extern beleid.

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 inwerkingtreding (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:

Onder het toepassingsgebied van het ENPI vallen ook enkele ontwikkelingslanden. Armoedebestrijding staat expliciet vermeld in de doelstellingen van het ENPI. Deze landen zullen tevens profijt hebben van de vereenvoudigde procedures ten aanzien van grensoverschrijdende programma's.

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. 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.

Nederland erkent het belang van een groter aantal doelstellingen voor ENPI in vgl. tot de oude instrumenten als TACIS en MEDA. Het instrument dient immers voldoende gelegenheid te bieden voor onderlinge differentiatie, gezien de grote onderlinge verschillen tussen de landen en regio's van het toepassingsgebied van het ENPI. Uiteindelijk zullen in de actieplannen de prioriteiten van doelstellingen voor de verschillende landen worden vastgelegd. Daar zal dan ook de uiteindelijke beoordeling plaatsvinden. Het is van belang de koppeling tussen deze prioriteiten en de door ENPI gefinancierde activiteiten goed te monitoren. Uiteraard zullen deze activiteiten niet mogen overlappen met bilaterale activiteiten van EU lidstaten of internationale organisaties.

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 (namelijk t.a.v. nabuurschapslanden) heeft laten varen. Voor ontwikkelingsactiviteiten in de nabuurschapsregio's zijn nu aparte voorzieningen getroffen in het ENPI.

Nederland heeft de volgende bedenkingen bij de nieuwe opzet die door de Commissie is gekozen:

- Het mondiale karakter van het instrument voor ontwikkelingssamenwerking en economische ontwikkeling wordt in de huidige opzet voor wat betreft de nabuurschapsregio's ingeperkt. De vraag is 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).

- Nederland wil beter inzicht in hoe in de voorgestelde opzet binnen het ENPI de toerekening van ODA en non-ODA middelen plaatsvindt, nu het instrument in zowel door ODA als non-ODA gefinancierde activiteiten voorziet.
- Aangezien het instrument voor ontwikkelingssamenwerking en economische ontwikkeling 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.
- Aangezien de Commissie kiest voor een thematische aanpak van de toedeling van middelen zijn de consequenties voor landen en regio's moeilijker af te leiden. Nederland zou graag willen zien hoe de verdeling van middelen voor de uitgevoerde programma's onder ENPI uiteindelijk neerslaan in een bepaald land of bepaalde regio.

Meer duidelijkheid is gewenst over hoe de conditionaliteit van de hulp in praktijk zal uitwerken. Veel landen hebben nog veel werk te verzetten op het gebied van goed bestuur, mensenrechten en democratische hervormingen. De vraag is hoe de positieve conditionaliteit die aan de basis ligt van het Europees Nabuurschapsbeleid in de praktijk wordt vormgegeven. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door aan deze landen meer geld ter beschikking te stellen naarmate zij meer voortgang boeken op eerdergenoemde thema's.

Voorts vindt Nederland een goede coördinatie met andere internationale organisaties (VN, Raad van Europa en IFI's) essentieel.

Nederland vindt dat er een duidelijke afbakening moet zijn in de praktische uitvoering van de verschillende instrumenten van het externe beleid. Voorkomen moet worden dat voor de financiering van een bepaalde activiteit 'geshopt' gaat worden tussen de instrumenten.

Wat betreft de financiering van het externe beleid is het Nederlandse 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. Over de verdeling van de financiële middelen tussen de verschillende instrumenten van het extern beleid, waaronder dus ook het ENPI, is evenwel nog geen besluit genomen.