

Fiche 3: Verordening over het IPA-instrument

Titel:

Council regulation establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA)

Datum Raadsdocument: 18 oktober 2004

Nr Raadsdocument: 13687/04

Nr. Commissiedocument: COM(2004) 627 final

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

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Uitbreiding, 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).

Het voorstel betreft harmonisatie van de bestaande pre-accessie hulpprogramma's van de Gemeenschap. Pre-accessieprogramma's zijn ondermeer partnershipprogramma's en toetredingsprogramma's. In tegenstelling tot traditionele ontwikkelingshulp richten deze programma's zich op de korte en middellange termijn. Een flexibele benadering gericht op tijdige inspelings op actuele ontwikkelingen vormt een belangrijk kenmerk van deze programma's.

De verordening bevat een raamwerkovereenkomst voor pre-accessiesteun in algemene zin en vervangt de regelgeving voor ondermeer PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS, programma's voor Turkije en PHARE CBC en Coördinatie.

Duidelijker dan voorheen worden binnen de regels de werkingsgebieden omschreven:

- versterking democratische instellingen en de rechtshandhaving;
- hervorming openbaar bestuur;
- economische hervormingen;
- promotie en bescherming van de mensenrechten;
- ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld;
- regionale en grensoverstijgende samenwerking.

Ontvangende landen zijn ingedeeld in twee categorieën, afhankelijk van hun status als kandidaat-lidstaat (Kroatië en Turkije) en potentiële kandidaat-lidstaat (Albanië, Bosnië en Herzegovina, Servië en Montenegro, de voormalige Joegoslavische republiek van Macedonië).

Potentiële kandidaat-lidstaten blijven assistentie ontvangen zoals opgenomen in de CARDS-verordening: institutieopbouw en democratisering, economische en sociale ontwikkeling, regionale en grensoverschrijdende samenwerking en programma's in het kader van het acquis communautaire.

Kandidaat-lidstaten ontvangen dezelfde hulp als potentiële kandidaten en in aanvulling daarop hulp bij de voorbereiding van de betrokken landen op het voldoen aan de verplichtingen uit hoofde van een eventueel toekomstig EU-lidmaatschap (aannee en implementatie van het acquis communautaire), in het bijzonder de

voorbereiding op de implementatie van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het Structuur- en Cohesiebeleid.

Voor de kandidaat-lidstaten is een van de belangrijkste elementen van het voorstel de progressieve overname van de regels en principes van de structuurfondsen en wel voor drie onderdelen: regionale ontwikkeling, plattelandsontwikkeling en human resources.

Daarnaast is een belangrijk element de opzet van structuren t.b.v. de landbouwsector die verenigbaar zijn met het toekomstige lidmaatschap van de Unie.

Assistentie bestaat uit de volgende componenten:

- Transitiefaciliteiten en institutieopbouw: de huidige pre-accessieprogramma's;
- Regionale en grensoverschrijdende samenwerking;
- Regionale ontwikkeling;
- Human resources;
- Rurale ontwikkeling.

De Commissie is verantwoordelijk voor de coördinatie en coherentie tussen de verschillende componenten.

Over het systeem van de Structuurfondsen en de fondsen voor Plattelandsontwikkeling vanaf 2007 wordt in het kader van de nieuwe Financiële Perspectieven (2007-2013) nog gesproken. Zodra besluitvorming daarover heeft plaatsgevonden zal de Commissie de verschillende onderdelen van deze verordening overeenkomstig aanpassen.

Raamwerk van assistentie en de toedeling van financiële middelen:

Een indicatief meerjarenplan zal ten grondslag liggen aan de allocatie van fondsen, per onderdeel en per land. Daarbij zal rekening worden gehouden met de Financiële Perspectieven, alsmede met de Europese Partnerschappen en Toetredingspartnerschappen. Dit meerjarenplan zal jaarlijks worden geëvalueerd aan de hand van onder meer de volgende criteria:

- absorptiecapaciteit;
- noodzakelijkheid;
- managementcapaciteit.

Het meerjarenwerkplan wordt jaarlijks voorgelegd aan de Raad en het Europees Parlement.

De volgende vormen van assistentie kunnen worden gegeven:

- investeringen;
- aanbesteding;
- schenkingen (waaronder rente vergoedingen);
- speciale leningen;
- garantiestellingen;
- financiële assistentie;
- budgettaire steun;
- bijdragen aan IFI's of regionale ontwikkelingsbanken;
- assistentie door experts uit de lidstaten.

Assistentie kan ook nadrukkelijk worden gegeven ter dekking van de kosten van de voorbereiding, follow-up, auditing en evaluatie van de projecten.

Rechtsbasis van het voorstel: Artikel 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:

- Transitiefaciliteiten en Institutionele opbouw comité (de opvolger van het PHARE Beheerscomité);
- Comité volgens Art. 47 van verordening 1260/1999 en Comité volgens Art. 11 van de Raadsverordening 1258/1999;
- ESF Comité volgens Art 147 EG.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: positief. In aanvulling op bilaterale steun van lidstaten, is door de Gemeenschap verleende pre-accessiesteun een nuttige bijdrage aan de voorbereiding op lidmaatschap, aangezien pre-accessiesteun zich met name richt op voorbereiding van deelname aan communautaire programma's en beleidsterreinen.

Proportionaliteit: positief. Het betreft vooral een herschikking van bestaande pre-accessieinstrumenten in één overkoepelend instrument. Een verordening is hiervoor het juiste instrument.

Consequenties voor de EU-begroting:

Met de onderliggende programmavoorstellen is voor de periode 2007-2013 in totaal voor € 15,050 miljard (inclusief bijhorende administratieve uitgaven ad € 683 miljoen; € 14,653 miljard exclusief bijhorende administratieve uitgaven) aan uitgaven commiteringen gemoeid. De uitgaven zouden ten laste moeten komen van de door de Commissie voorgestelde nieuwe uitgavencategorie 4 ("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 IPA vallen ook enkele ontwikkelingslanden. Deze landen zullen tevens profijt hebben van de vereenvoudigde procedures ten aanzien van grensoverschrijdende programma's.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

- Versterking van pre-accessie programma's 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;
- Evaluaties van de pre-accessiestrategie hebben aangetoond dat over het geheel genomen de programma's een gemengd resultaat laten zien. In één evaluatie (PHARE) was slechts tweederde van de projecten als 'bevredigend' of 'bijzonder bevredigend' beoordeeld, eenderde 'onbevredigend'. Het voorstel had wat nadrukkelijker deze programma-evaluaties en de belangrijkste conclusies kunnen vermelden;
- Nederland steunt de rationale achter de drie gekozen vormen van samenwerking: op Regionaal en Ruraal niveau en Capaciteitsopbouw. Na de toetreding van kandidaatlidstaten dienen namelijk gelijksoortige inspanningen plaats te vinden in het kader van het landbouw en cohesiebeleid. De ervaring met de recente uitbreiding heeft aangetoond dat een vroegtijdig vertrouwd maken met de complexe systematiek van het Landbouw- en Structuurbeleid van belang is;
- In lijn met de principes van Activity Based Budgeting, dient de Commissie duidelijker aan te geven hoe ze verantwoording af zal leggen aan het Europees Parlement en aan de Raad. De Commissie zal objectieve en meetbare criteria dienen op te stellen ter evaluatie van haar performance;
- Nederland zal het belang benadrukken van de verantwoordelijkheid van de Commissie voor de coördinatie en coherentie tussen de verschillende componenten en de Commissie vragen hoe dit wordt bewerkstelligd;

- De conceptverordening biedt flexibiliteit bij de uitvoering van het instrument. Bovendien dreigt versnippering door behandeling in vijf afzonderlijke beheerscomité's. Nederland wenst in ieder geval een constructie voor beheersinstrumenten waarbij de Raad zijn verantwoordelijkheid kan nemen;
- Nederland is van mening dat de titel van het instrument gewijzigd moet worden in: Instrument voor preaccessie, stabiliteit en associatie;
- In januari heeft de Raad de Commissie reeds verzocht voorstellen te doen voor objectieve en transparante standaard allocatiecriteria gebaseerd op *need* en *performance* voor de externe hulp. Het ligt voor de hand deze voorstellen, die Nederland graag z.s.m. tegemoet ziet, te betrekken bij de besprekingen over *Heading 4* van de Financiële Perspectieven;
- De potentiële kandidaatlidstaten zouden ook aanspraak moeten kunnen maken op het financieel instrument voor ontwikkelingssamenwerking en economische ontwikkeling, voor zover het ontwikkelingactiviteiten (ODA) betreft. Ongewenste overlap met het Europees Nabuurschaps instrument en het financieel instrument voor ontwikkelingssamenwerking en economische ontwikkeling dient voorkomen te worden;
- Wat betreft de financiering van het externe beleid is het Nederlands kabinetsstandpunt t.a.v. de Financiële Perspectieven 2007-2013 leidend. Dit standpunt houdt een 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 is evenwel nog geen besluit genomen.