

Fiche 2: Mededeling en besluit inzake meerjarig financieel kader ontwikkelingsfinanciering van de ACS-partnerschapsovereenkomst

Titel:

Mededeling van de Commissie aan de Raad inzake een meerjarig financieel kader voor de samenwerking inzake ontwikkelingsfinanciering in het kader van de ACS-EG-partnerschapsovereenkomst en een daarmee verband houdend ontwerp-voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van de uiterste datum waarop betalingsverplichtingen uit hoofde van het negende EOF kunnen worden aangegaan (2) Voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van de uiterste datum waarop betalingsverplichtingen uit hoofde van het negende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) kunnen worden aangegaan

Datum Raadsdocument: 04 januari 2005

Nr Raadsdocument: 5048/05

Nr. Commissiedocument: COM(2004) 838

Eerstverantwoordelijk ministerie: Buitenlandse Zaken i.o.m. FIN, EZ, LNV, VROM en VWS

Behandelingstraject in Brussel:

Raadswerkgroep ACS, RAZEB.

Het financiële pakket is relevant voor de onderhandelingen over de herziening van het ACS-EU Partnerschapsovereenkomst (Cotonou). Deze onderhandelingen dienen conform de Overeenkomst van Cotonou art 95, te worden afgerond vóór 1 maart 2005.

Het voorstel heeft ook implicaties voor de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven 2007-2013 en de onderhandeling over daaraan gerelateerde voorstellen, zoals de mededeling over 'Instrumenten voor Extern Beleid onder de Toekomstige Financiële Perspectieven 2007-2013', en de verordeningen over het 'Instrument voor Economische- en Ontwikkelingssamenwerking' en het 'Stabiliteitsinstrument'.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Het EOF is een intergouvernementeel fonds dat weliswaar wordt beheerd door de Commissie maar los staat van de reguliere EU-begroting. De middelen in het fonds worden vastgelegd aan de hand van het Financieel Protocol onder de Overeenkomst van Cotonou, dat elke vijf jaar opnieuw wordt onderhandeld en vastgesteld. Formeel betreft dit een gemeenschappelijk besluitvormingsproces van de ACS-landen en de EU maar de facto gebeurt dit eenzijdig door de EU. Het totale bedrag als ook de verdeelsleutel voor de financiële bijdragen aan het EOF door de lidstaten worden daarbij opnieuw vastgesteld.

Het huidige 9de EOF, gestart in 2000, loopt af in 2007. De termijn van het fonds is eerder met twee jaar verlengd in verband met onderbesteding van middelen uit vorige EOF-fondsen. Een bedrag van € 1,0 miljard is voorwaardelijk toegekend afhankelijk van de prestaties van het fonds. In de Overeenkomst van Cotonou (Annex I.7 'Financieel Protocol') is bepaald dat een prestatiemeting plaats zal vinden voor het aflopen van het protocol. Deze meting zal tevens dienen als basis voor de bepaling van de behoefte aan middelen gedurende de volgende periode (na 2007). In januari 2005 zal de Commissie de resultaten van de prestatiemeting presenteren. In het onderhavige voorstel heeft de Commissie hiermee alvast rekening gehouden.

Tegelijkertijd voeren de lidstaten van de EU sinds begin 2004 onderhandelingen over de Financiële Perspectieven 2007-2013. De verwachtingen over het tijdstip waarop deze onderhandelingen afgerond kunnen worden lopen uiteen van halverwege 2005 tot einde 2006. In het kader van deze onderhandelingen

zet Nederland – als onderdeel van een coalitie van een zestal lidstaten – in op een beperking van het EU-budget voor deze periode (1% reëel constant van het EU-BNI).

In oktober 2003 is de Commissie gekomen met een mededeling met als titel ‘Naar de volledige integratie van de samenwerking met de ACS-landen in de EU-begroting’ (raadsdoc. 13465/03). Daarin wordt voorgesteld het EOF volledig te integreren in de reguliere EU-begroting met ingang van 2008, als onderdeel van de Financiële Perspectieven 2007-2013. De discussie over integratie van het EOF wordt al sinds 1973 gevoerd. Het besluit daarover dient met eenparigheid van stemmen te worden genomen. Tijdens de laatste onderhandelingen (in 2000) blokkeerde Spanje de besluitvorming. Tijdens het Nederlands EU-voorzitterschap bleek het aantal tegenstanders van integratie toegenomen.

Nederland is altijd voorstander geweest van integratie van het EOF in de EU begroting. Dit met het oog op principes van eenheid en universaliteit van de begroting en de mogelijkheid van betere vergelijkbaarheid met geld voor andere regio's. Voordeel van integratie is dat niet gebruikte middelen dan terugstromen naar de EU begroting in plaats van zich op te hopen zoals nu het geval is. Nederland is hierbij van mening dat armoedebestrijding centraal dient te blijven staan, en de speciale relatie tussen de EU en de ACS-landen niet onder de integratie van het EOF mag lijden.

In de mededeling noemt de Commissie de consensus die in 2000 tijdens de Millennium Summit is bereikt over de zogenaamde Millennium Development Goals (MDGs) als argument om de ODA-bijdrage via het EOF te verhogen. De Millennium Summit heeft geleid tot de zogenaamde Monterrey- en Barcelona-afspraken in 2002, waarbij de EU-lidstaten zich individueel hebben gecommitteerd aan een concrete taakstelling t.a.v. de omvang van de hulp als percentage van het BNI.

De discussie hierover wint momenteel sterk aan momentum. In september 2005 zal op het niveau van regeringsleiders een bijeenkomst plaatsvinden over de implementatie van de MDGs ('MDG stocktaking event'). De Europese Raad van december 2004 concludeerde dat de EU een leiderschapsrol op zich moet nemen als het gaat om de realisatie van de MDGs.

Sinds mei 2004 onderhandelt de Commissie, daartoe gemandateerd door de Raad, met de ACS-landen over een herziening van de Cotonou Overeenkomst. Onderhandelingen bevinden zich in een vergevorderd stadium en een akkoord lijkt haalbaar binnen de termijn daarvoor zoals vastgelegd in de overeenkomst. De ACS-ministerraad als ook de Raad hebben aangegeven dat, hangende de besluitvorming over integratie van het EOF, de Commissie bij de voorbereiding van een nieuw financieel kader voor Cotonou twee opties dient uit te werken: integratie in de EU-begroting en een 10de EOF.

In het kader van het bovenstaande, in het bijzonder de onderhandelingen over de herziening van de Cotonou Overeenkomst, zoekt de Commissie, via de voorliggende mededeling en voorstel tot Besluit de goedkeuring van de Raad omtrent:

- i. een financieel pakket (totaalbedrag voor de periode 2008-2013), beschikbaar voor de samenwerking onder de Cotonou Overeenkomst, zodat dit, in het kader van de onderhandelingen over de herziening van deze overeenkomst, formeel gecommuniceerd kan worden richting de ACS-landen,
- ii. de datum van 31 december 2007 als de deadline voor het committeren van middelen uit het 9de EOF.

Het voorstel dat de Commissie doet in de mededeling gaat in eerste instantie uit van volledige integratie van het '10de EOF' in de reguliere EU-begroting. De Commissie geeft daarbij aan dat het voorstel ook als

een voorstel voor een 10de EOF gelezen kan worden: de hulpinspanning zou dezelfde moeten zijn, ongeacht besluitvorming over integratie. Overigens doet de Commissie daarbij geen voorstel voor een nieuwe verdeelsleutel.

Het totale financiële pakket dat de Commissie voorstelt voor de periode 2008-2013 (6 jaar) bedraagt € 24,948 miljard. De Commissie baseert dit niet op de omvang van het 9e EOF – € 13,8 miljard – maar op de nominale waarde van het bedrag dat beschikbaar is geweest voor de periode 2000-2007 (9de EOF inclusief het voorwaardelijke € 1,0 miljard plus transfers van eerdere EOF-fondsen, in totaal: € 23,6 miljard). Vervolgens vindt een correctie plaats voor de effecten van de verdere uitbreiding van de EU (Bulgarije en Roemenië in 2007: 5,4%), de inflatie (2%) en de gemiddelde economische groei in de EU (verwachte groei 2,3%). Dit zou leiden tot een stabiel aandeel van de beschikbare middelen in het gemiddelde (verwachte) EU-BNI (0,031%). Al met al betekent het voorstel een nominale stijging van 40% en een reële stijging van 26%. Op basis van eerdergenoemde prestatiemeting van het 9de EOF acht de Commissie het waarschijnlijk dat volledige committering van het 9de EOF – inclusief ‘balance transfers’ uit eerdere EOF-fondsen, het voorwaardelijke € 1,0 miljard en implementatiekosten – plaats zal hebben gevonden voor eind 2007. Derhalve stelt de Commissie deze datum voor als deadline voor committeringen uit dit fonds. Momenteel is er nog voor 10,7 miljard aan gecommitteerde (maar nog niet uitgegeven) middelen binnen het EOF.

Rechtsbasis van het voorstel:

Wat betreft de Mededeling: n.v.t.

Wat betreft het voorstel tot Besluit van de Raad:

- ACS-EU Partnerschapsovereenkomst, Annex I (‘Financial Protocol’), art. 7;
- EU Verklaring bij het ‘Financial Protocol’, gevoegd als ‘Declaration XVIII’ bij het ACP-EC Partnership Agreement en Intern Akkoord bij deze overeenkomst artikel 2(4), OJ L 317, 15 december 2000.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:

Een aantal besluitvormingsprocedures is relevant. Volgens de Overeenkomst van Cotonou dienen de onderhandelingen met de ACS-landen vóór 1 maart 2005 te worden afgerond. Op 23 februari a.s. vindt daartoe op ministerieel niveau de laatste onderhandelingsronde plaats.

Het onderhandelingsresultaat over de herziening van de Overeenkomst van Cotonou dient geratificeerd te worden door alle nationale parlementen van de lidstaten. Het Europees Parlement heeft geen zeggenschap. Over integratie van het EOF dient met eenparigheid van stemmen te worden besloten. Op het moment dat besloten wordt tot integratie verwerft het Europees Parlement zeggenschap over deze middelen.

De onderhandelingen over de Financiële Perspectieven 2007-2013 (éénparigheid van stemmen) zullen op zijn vroegst halverwege dit jaar en mogelijk pas eind 2006 afgerond kunnen worden waarna de verordening zal worden voorgelegd aan het Europees Parlement.

Instelling nieuw Comitologie-comité: n.v.t.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Niet van toepassing voorzover het de mededeling betreft.

V.w.b. het besluit van de Raad:

Subsidiariteit: positief. Het betreft een verplichting die de Gemeenschap is aangegaan.

Proportionaliteit: positief. Een besluit is het geëigende instrument om het gestelde doel te realiseren.

Consequenties voor de EU-begroting:

De consequenties van integratie van het 10de EOF in de EU-begroting bedragen het equivalent van het voorstel: € 24,948 miljard voor de periode 2008-2013.

Indien het voorgestelde financiële pakket alsnog de vorm krijgt van een 10de EOF zijn er geen consequenties voor de EU-begroting.

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

Voor Nederland zijn de financiële gevolgen van integratie van het EOF in de reguliere EU-begroting in principe relatief klein. Op basis van de huidige verdeelsleutel in het EOF (5,22%) en de afdrachtsleutel aan de EU-begroting (ca. 4,7 %) zijn deze zelfs licht positief.

Het voorliggende voorstel (dat uitgaat van integratie) komt neer op € 1,172 miljard over de periode 2008-2013.

In geval van een 10de EOF is nog niet duidelijk wat de financiële consequenties zouden zijn: het nu voorgestelde pakket zou aan wijzigingen onderhevig zijn gegeven het feit dat een 10de EOF betrekking zou moeten hebben op een door de partijen overeengekomen periode en dat bovendien opnieuw overeenstemming dient te worden bereikt over een nieuwe verdeelsleutel. Uitgaande van de genoemde verdeelsleutel van 5,22% kan echter indicatief worden vastgesteld dat dit neer zou komen op een bedrag van € 1,302 miljard over de periode 2008-2013.

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): n.v.t.

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

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Zie onder Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Traditioneel is Nederland sterk betrokken bij de ontwikkelingsvraagstukken, in het bijzonder geldt dat voor landen in Afrika, c.q. de Minst Ontwikkelde Landen. Armoedebestrijding staat daarbij voorop. Meer en betere hulp als voorwaarde voor effectieve armoedebestrijding is steeds de Nederlandse inzet geweest in relevante internationale fora.

Nederland hecht dan ook sterk aan daadwerkelijke implementatie van de gemaakte internationale committeringen en afspraken op dit gebied, in het bijzonder zoals gemaakt tijdens de Millennium Summit (MDGs), Monterrey en Barcelona. De 'MDG stocktaking'-Summit die in september 2005 zal plaatsvinden in New York is een belangrijk moment in de realisatie van de MDGs. De progressie die is gemaakt in relatie tot Afrika schiet tekort en een extra inspanning van de donorgemeenschap is vereist. Belangrijk concreet element voor Nederland daarbij is dan ook de afspraak over het te bereiken volume van de hulp (0,7% BNI). Deze afspraak staat daarbij los van de hoogte van het EOF.

De van oudsher speciale relatie tussen de ACS-landen en de EU komt tot uitdrukking in de ACS-EU Partnerschapsovereenkomst (Overeenkomst van Cotonou) waarbij zowel de ontwikkelingsdimensie als de economische (handel) en politieke dimensie op geïntegreerde wijze vorm heeft gekregen. Met het oog op de effectiviteit van de hulp is Nederland in principe voorstander van een dergelijke geïntegreerde

benadering. Ook de landenfocus is voor Nederland belangrijk: onder de ACS-groep bevinden zich veel van de armste landen ter wereld.

Met het oog op de legitimiteit (inspraak Europees Parlement), transparantie, efficiëntie en flexibiliteit van de EU-hulp aan de ACS-landen en LGOs is Nederland voorstander van integratie van het EOF in het reguliere EU-budget waarbij geldt dat dit niet ten koste mag gaan van de focus op armoedebestrijding en de speciale relatie tussen de EU en de ACS-landen.

Met het oog op de juridische verplichtingen voortvloeiende uit de Overeenkomst van Cotonou, de speciale relatie met de ACS-landen, de onderhandelingen over de herziening van de Overeenkomst, alsook de geloofwaardigheid van de EU als partner, is het van belang dat de datum voor afronding van de onderhandelingen over de herziening van de Overeenkomst van Cotonou inclusief een nieuw Financieel Protocol (1 maart 2005) zoveel mogelijk wordt gehandhaafd. Voorkomen dient te worden dat de continuïteit in de committeringen en uitvoering van EOF-activiteiten na afloop van het 9de EOF nadelig beïnvloed worden. De omvang van het financiële pakket voor de ACS landen maakt deel uit van de discussie over de Financiële Perspectieven en dient daarom in samenhang te worden gezien.

In de onderhandelingen over de herziening van de Overeenkomst van Cotonou streeft de EU naar opname van een clause over de non-proliferatie van 'Weapons of Mass Destruction (WMD)' als essentieel element van de herziene Overeenkomst. Tevens heeft de EU belangrijke eisen als het gaat om het commitment van de ACS-landen aan het International Criminal Court, en de procedures t.a.v. de 'politieke dialoog' (overgang van art. 8 naar art. 96 van de Overeenkomst van Cotonou). Nederland steunt het mandaat van de Commissie voor de onderhandelingen.