

Vergaderjaar 2013–2014

21 501-20

Europese Raad

Nr. 837

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 januari 2014

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, over de instrumenten van het extern beleid van de Europese Unie voor de periode 2014–2020. De Commissie presenteerde eind 2011 voorstellen over volume en vormgeving van de verschillende instrumenten onder Categorie IV (Extern Beleid) van de EU-begroting. De Nederlandse positie over deze voorstellen ging de Kamer toe per BNC fiche van 13 januari 2012.¹ Na een onderhandelingstraject dat bijna twee jaar duurde, werd eind 2013 een akkoord bereikt over de inhoud van zeven verordeningen tijdens een zogenaamde triloog tussen het Europees Parlement, de Commissie en de Raad. De Nederlandse inzet om de instrumenten dusdanig te moderniseren dat zij bijdragen aan een flexibel, slagvaardig en geïntegreerd extern beleid van de EU is naar tevredenheid gerealiseerd.

Het gaat om de volgende verordeningen, die bij elkaar een waarde van Euro 45,6 miljard vertegenwoordigen: het Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking (DCI); Europees Nabuurschapsinstrument (ENI); Instrument voor pre-toetredingssteun (IPA); Stabiliteitsinstrument (IfS); Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR), Partnerschapsinstrument (PI) en de Verordening gemeenschappelijke voorschriften en procedures (CIR).

Binnen Categorie IV van de EU-begroting vallen naast bovengenoemde instrumenten ook een aantal andere, waaronder de voorziening voor noodhulp (Euro 5,9 mld) en de middelen voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (Euro 2,1 mld). Deze middelen blijven hier buiten beschouwing omdat het Europees Parlement hier geen bevoegdheid heeft. De wijze waarop GBVB-middelen worden ingezet ligt bij de Raad.

¹ Zie BNC-fiche «Europa in de wereld: verordeningen voor de instrumenten van extern beleid 2014–2020», Kamerstuk 22 112, nr. 1330.

Het Meerjarig Financieel Kader

Tijdens de Europese Raad van 7 en 8 februari 2013 werden lidstaten het eens over het EU Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de periode 2014–2020²; in juni 2013 volgde het politiek akkoord tussen de hoofdonderhandelaars van de Raad, de Commissie en het Europees Parlement³.

Het nieuwe Meerjarig Financieel Kader voldoet aan de Nederlandse wens de Commissievoorstellen voor het uitgavenplafond van Categorie IV (Extern Beleid) naar beneden te brengen. Het plafond voor Categorie IV is voor de periode 2014–2020 vastgesteld op EUR 58,7 mld (prijzen 2011), waar de Commissie oorspronkelijk ruim EUR 70 mld. voorstelde. Ten opzichte van de voorgaande periode (2007–2013) zijn de middelen die de EU in de periode 2014–2020 voor haar extern beleid kan uittrekken met 3% gestegen. De Nederlandse toerekening bedraagt circa 5% (bijna EUR 3 mld. voor de periode 2014–2020).

Een verdeling van middelen over de verschillende instrumenten staat hieronder weergegeven:

| In miljarden euro (in prijzen 2011) | 2007–2013 | 2014–2020 |
|--|---------------|-----------------|
| Ontwikkelingssamenwerkingsinstrument (DCI) | 17,5 mld | 17,4 mld |
| Nabuurschapsinstrument (ENI) | 12,8 mld | 13,7 mld |
| Instrument voor pre-toetredingssteun (IPA) | 11,7 mld | 10,4 mld |
| Stabiliteitsinstrument (IFS) | 1,8 mld | 2,1 mld |
| Democratie en mensenrechten (EIDHR) | 1,2 mld | 1,2 mld |
| Partnerschapsinstrument (PI) | | 0,8 mld |
| Totaal | 45 mld | 45,6 mld |

De verdeling van middelen over de instrumenten reflecteert de Nederlandse prioriteiten. Nederland zag vooral mogelijkheden tot bezuinigingen in het pre-toetredingsinstrument (IPA) en in het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI). Deze instrumenten zijn ten opzichte van de periode 2007–2013 inderdaad minder goed bedeed (-11% en -0,5% respectievelijk). Voor het nabuurschapsinstrument (+7%) en het Stabiliteitsinstrument (+25%) worden conform Nederlandse prioriteitstelling meer middelen uitgetrokken.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), het intergouvernementeel fonds dat voortvloeit uit de Partnerschapsovereenkomst tussen de EU en de landen in Afrika, de Cariben en de Stille Oceaan (ACS-landen) (Verdrag van Cotonou) opnieuw buiten de EU-begroting is gebleven, ondanks de Nederlandse inzet het EOF te «budgetteren». Uw Kamer is separaat geïnformeerd over volume en vormgeving van het elfde EOF⁴.

Resultaten na twee jaar onderhandelen

Nederland heeft zich in betrokken Raadswerkgroepen en in een hiertoe speciaal ingestelde Friends of the Presidency groep voor Categorie IV ingezet voor het incorporeren van de Nederlandse uitgangspunten in de

² Zie Kamerbrief inzake het verslag van de Europese Raad van 7 en 8 februari 2013, Kamerstuk 21 501-20, nr. 753.

³ Zie Kamerbrief inzake het verslag van de Europese Raad van 27 en 28 juni 2013, Kamerstuk 21 501-20, nr. 808.

⁴ Zie BNC fiche Verordening Europees Ontwikkelingsfonds: uitvoering, financieel reglement en overbruggingsfaciliteit, Kamerstuk 22 112, nr. 1733.

verordeningen voor de instrumenten van het extern beleid van de Unie. De resultaten van de onderhandelingen zijn over de linie positief.

Het pakket dat uiteindelijk werd overeengekomen tussen Europees Parlement, Raad en Commissie kenmerkt zich door:

- meer samenhang in het extern beleid van de Unie, onder andere omdat principes voor de uitvoering van de afzonderlijke instrumenten horizontaal zijn vastgelegd.
- grotere focus op belang van democratie, mensenrechten, rechtsstaat en goed bestuur in de betrekkingen tussen de EU en derde landen.
- aandacht voor conditionaliteit: de *incentive based* benadering (meer steun voor landen die goed hervormen; minder steun waar hervormingen uitblijven of stagneren) is opgenomen in het Nabuurschapsinstrument (ENI) en ook voor het Instrument voor pre-toetredingssteun (IPA) is voor het eerst een *performance reward* ingesteld.
- Een gedifferentieerde benadering: de middelen worden daar ingezet waar ze het hardst nodig zijn; voor het ontwikkelingssamenwerkingsinstrument (DCI) geldt dat de bilaterale hulprelatie met landen die hun eigen ontwikkeling kunnen financieren, wordt stopgezet of afgebouwd.
- meer ruimte voor innovatieve financiële instrumenten zoals het combineren van schenkingen en leningen om additioneel privaat kapitaal aan te trekken (hefboomwerking).
- Een strikte benadering van begrotingssteun als hulpmodaliteit waarbij ook de stand van zaken met betrekking tot fundamentele waarden (democratie, mensenrechten, rechtsstaat en goed bestuur) wordt meegewogen zowel bij toekenning als uitkering van steun.
- Een duidelijke focus op resultaten en de verplichting hierover te rapporteren op basis van heldere en vooraf vastgestelde indicatoren.
- gezamenlijk programmeren tussen EU en lidstaten heeft een plaats gekregen in de verordeningen.
- toegenomen rol van het Europees Parlement bij de programmering van ontwikkelingssamenwerking.
- in het EIDHR heeft Nederland aandacht voor LHBT verzekerd. Ook andere Nederlandse prioriteiten op het gebied van mensenrechten zoals het versterken van de positie van vrouwen en het beschermen van mensenrechtenverdedigers zijn nu expliciet in de verordening opgenomen.
- meer focus op ondersteuning van maatschappelijke organisaties.

In de bijlage worden de resultaten voor de afzonderlijke instrumenten kort op een rij gezet. Er was weerstand in de Raad en het Europees Parlement tegen het invoeren van een gedifferentieerde benadering in het DCI, aangezien dit het stopzetten van de bilaterale hulp met sommige landen in transitie tot gevolg heeft; landen waarmee vaak al een decennialange ontwikkelingsrelatie bestond. Ook het invoeren van een *incentive based* benadering in het ENI en IPA ging niet zonder slag of stoot: een groot aantal lidstaten staat huiverig tegenover het operationaliseren van conditionaliteit in de instrumenten voor de nabuurschapslanden en de (potentiële) toetredingskandidaten. Door het bouwen van krachtige coalities met gelijkgezinde landen is het gelukt om deze principes vrijwel ongeschonden in de betreffende instrumenten vast te leggen. De steun van het Parlement voor een *performance en incentive based* benadering heeft hieraan vervolgens ook bijgedragen.

Het Europees Parlement en EU steun

Met het Verdrag van Lissabon is het Europees Parlement (EP) volwaardig medewetgever geworden. Het EP heeft maximaal gebruik gemaakt van zijn nieuwe bevoegdheden en heeft zich creatief en assertief opgesteld

tijdens de onderhandelingen over de verordeningen voor de instrumenten.

Nederland heeft in het Parlement tijdens de onderhandelingen een sterke partner gevonden op het gebied van de bescherming van mensenrechten en de koppeling van ontwikkelingshulp aan ontwikkelingen op het gebied van mensenrechten, democratie en goed bestuur. Dit principe is sterk verankerd dwars door de verschillende verordeningen heen.

Het Europees Parlement heeft voorts in grote lijnen in de verordeningen laten vastleggen naar welke thema's en regio's het gros van de ontwikkelingsfondsen moet gaan door middel van het opnemen van percentages. Hierdoor heeft de Commissie minder ruimte om binnen het vigerend beleid («Agenda for Change») naar eigen inzicht op te treden. Dit betreft onder andere het DCI, maar ook wordt bijvoorbeeld in het Stabiliteitsinstrument bepaald dat minimaal 70 procent van de fondsen uit dit instrument moet gaan naar bijstand in respons op crises of dreigende crises met het oog op conflictpreventie.

De uitwerking van de prioriteiten (en ook de percentages van de EU fondsen die hieraan worden gespendeerd) zijn veelal opgenomen in annexen bij de verordeningen. Deze annexen kunnen worden aangepast door middel van zogenaamde «gedelegeerde handelingen». In het DCI, ENI en IPA is opgenomen dat de annexen zullen worden aangepast naar aanleiding van de «mid-term review» die zal worden uitgevoerd. Het Europees Parlement heeft aangedrongen op gebruikmaking van de «gedelegeerde handeling» aangezien hierbij de invloed van het Parlement groter is. Wanneer aanpassingen gebeuren door middel van een gedelegeerde handeling heeft het Parlement immers op grond van art 290 VWEU dezelfde bevoegdheden als de Raad.

Tot slot heeft het Parlement een belangrijke rol voor zichzelf opgeëist in de programmering van Europese steun. Deze toegenomen rol heeft zijn weerslag gekregen in een strategische dialoog tussen het EP en de Commissie voorafgaand aan de programmering. In deze strategische dialoog zal de voorgenomen programmering, inclusief landenallocaties en prioriteiten, worden besproken. De algemene oriëntaties die het Parlement met de Commissie zal delen tijdens de dialoog zullen niet bindend zijn, maar de invloed die het Parlement als toezichthouder vooraf kan uitoefenen op de programmering van EU ontwikkelingshulp is hiermee sterk toegenomen.

Nieuwe programma's, nieuwe kansen – nú invloed uitoefenen

Nederland kan op twee manieren invloed uitoefenen op de programmering van EU-fondsen. Allereerst in het voortraject. Aan het begin van de programmeringscyclus (2014–2020) voeren EU delegaties gesprekken met partnerlanden over de prioriteiten voor de komende periode. Het is van belang dit proces in het partnerland van dichtbij te volgen, omdat beslissingen hierover grote impact hebben op de speelruimte voor de komende jaren. De Commissie heeft aangegeven graag nauwe betrokkenheid van lidstaten te zien bij totstandkoming van nieuwe programma's en Nederland maakt hiervan graag gebruik: onze ambassades praten mee over de inrichting van de EU-programmering en proberen op deze manier invloed uit te oefenen op de wijze waarop de – dikwijls omvangrijke – steun van de EU in een land wordt ingezet en de *leverage* die dit de EU kan opleveren. In sommige landen is overigens al sprake van vergaande lokale samenwerking door middel van gezamenlijke programmering tussen de EU en de lidstaten. In twaalf van de vijftien Nederlandse partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking zal hiertoe tijdens de

komende begrotingscyclus (2014–2020) worden overgegaan. Nederland steunt dit proces van harte: waar Europese steun efficiënt en effectief kan worden ingezet, kan immers ook daadwerkelijk een verschil worden gemaakt.

De verordeningen roepen zogenaamde uitvoeringscomités in het leven waarin lidstaten zijn vertegenwoordigd. Deze uitvoeringscomités vormen zich een oordeel over de wijze waarop EU-fondsen worden aangewend. Nederland zal door actieve participatie in de uitvoeringscomités voor de verschillende instrumenten scherp oog houden voor de wijze waarop de programmering tot stand komt en of de overeengekomen principes naar letter en geest worden uitgevoerd. Nederland zal hierbij coalities zoeken met gelijkgezinde lidstaten en de Commissie scherp aanspreken indien programma's niet in lijn zijn met de principes die in de verordeningen zijn vastgelegd. In voorkomende gevallen zal Nederland niet aarzelen tegen voorstellen te stemmen die niet in overeenstemming zijn met deze principes, bijvoorbeeld waar het gaat om het verstrekken van algemene begrotingssteun. Besluitvorming in deze comités geschiedt per gekwalificeerde meerderheid (QMV). Hoewel Nederland dus niet eigenhandig kan beschikken over de wijze waarop Europese steun wordt uitgegeven, beschouwt het kabinet de uitvoeringscomités als een belangrijk vehikel om invloed uit te oefenen en zal hiervan maximaal gebruik maken.

Bijlage: overzicht voor de afzonderlijke instrumenten

Instrument voor pre-toetredingssteun (IPA):

Het instrument voor pre-toetredingssteun staat open voor kandidaat-lidstaten (Turkije, IJsland, Macedonië, Montenegro en Servië) en potentiële kandidaat-lidstaten (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo).

Rekening houdend met de toetreding van Kroatië tot de Unie is er op pre-toetreding 11 procent bezuinigd. Het instrument zal zich met name gaan richten op terreinen van gedeeld belang, in het bijzonder ter ondersteuning van rechtsstaatshervormingen en de duurzame implementatie daarvan.

Bij de totstandkoming van IPA voor de begrotingsperiode 2014–2020 heeft Nederland geijverd voor een nadrukkelijker inzet van pre-toetredingssteun ten behoeve van het hervormingstraject in de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten, met nadruk op de versterking van de rechtsstaat in deze landen. Deze inzet is in de nieuwe IPA-verordening overgenomen. Daarnaast wordt onder IPA een *performance reward* ingesteld, met als doel de goede hervormers te belonen. Deze prikkel kan ook omgekeerd werken: waar hervormingen uitblijven, kan IPA-steun worden stopgezet of ingetrokken. Dit laatste is bijvoorbeeld voor Bosnië-Herzegovina in december 2013 gebeurd⁵. Het kabinet ziet dit als een goed voorbeeld van de *incentive based* aanpak.

Europees Nabuurschapsinstrument (ENI):

Het Europees Nabuurschapsinstrument staat open voor de zes oostelijke en tien zuidelijke buurlanden van de EU. De belangrijkste wijziging ten opzichte van het Europees Nabuurschaps- en Partnerschapsinstrument 2007–2013 (ENPI) is de opname van een *incentive based* benadering: de mogelijkheid meer steun te verlenen aan landen die goed hervormen en de mogelijkheid steun aan te passen waar hervormingen uitblijven of stagneren. Nederland heeft zich hiervoor actief ingezet. De *incentive*

⁵ Zie verslag Raad Algemene zaken van 17 december 2013, Kamerstuk 21 501-02, nr. 1313.

based benadering heeft zijn weerslag gekregen in twee afzonderlijke transitiefondsen: EaPIC voor het Oostelijk Partnerschap en SPRING voor de zuidelijke naburen waarvoor een allocatie van 10% van de middelen is gereserveerd voor de zogenaamde *performance reserve*. Verder is er een reikwijdte van 20 procent in de landenallocatie opgenomen waarbij de mogelijkheid is gecreëerd om de allocatie naar boven dan wel beneden bij te stellen al naar gelang er beter of slechter wordt gepresteerd bij het realiseren van hervormingen inclusief op het belangrijke terrein van de rechtsstaat.

Met een budget van EUR 13,7 mld. voor het nabuurschapsinstrument is het budget met 7 procent gestegen ten opzichte van de vorige periode. Dit komt overeen met het belang dat Nederland aan dit instrument hecht; de landen die onder dit instrument vallen hebben de grootste impact op onze welvaart en stabiliteit.

Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking (DCI):

Onder het DCI heeft Nederland samen met like-minded landen er met succes voor geijverd dat de inzet van de Commissie om tot een «gedifferentieerde aanpak» te komen behouden bleef. Bij de «gedifferentieerde aanpak» worden middelen daar ingezet waar ze het hardst nodig zijn; de bilaterale hulprelatie wordt stopgezet met landen die hun eigen ontwikkeling kunnen financieren.

In het DCI is expliciet opgenomen dat de meest behoeftige landen, met name de minst ontwikkelde landen, de lage-inkomenslanden en de landen in crisis-, postcrisis- of fragiele en kwetsbare situaties, prioriteit krijgen in de procedure voor de toewijzing van middelen. Er wordt daarbij rekening gehouden met criteria zoals de menselijke ontwikkelingsindex, de economische-kwetsbaarheidsindex en andere relevante indices, onder meer voor het meten van de binnenlandse armoede en ongelijkheid.

De bilaterale hulp met partnerlanden die volgens de lijst van de OESO/DAC van ontwikkelingslanden een hogere midden-inkomenslanden zijn of een bruto binnenlands product van meer dan 1% van het mondiale bruto binnenlands product hebben, wordt stopgezet. Concreet betekent dit dat de bilaterale hulp met 19 landen wordt stopgezet, waaronder 11 uit Latijns-Amerika. Het DCI voorziet wel dat in buitengewone gevallen, bijvoorbeeld bij afbouw van de hulprelatie, in eerste instantie de bilaterale hulprelatie nog wordt voortgezet. Dit zal gebeuren met Zuid-Afrika, Ecuador, Colombia, Peru en Cuba. De landen waarmee de bilaterale hulprelatie wordt stopgezet kunnen nog wel in aanmerking komen voor fondsen onder thematische programma's van het DCI bijvoorbeeld met betrekking tot klimaatverandering, milieu en ondersteuning van maatschappelijke organisaties. Ook kunnen zij in aanmerking komen voor samenwerking onder het nieuwe Partnerschapsinstrument dat sterk is gebaseerd op wederzijdse belangen.

Nederland heeft tevens bewerkstelligd dat het principe van wederkerigheid beter is vastgelegd in het nieuwe DCI. Zo is opgenomen dat de mate waarin landen voldoen aan hun internationale verplichtingen en zich houden aan de contractuele verplichtingen met de EU in de hulprelatie kan worden meegewogen.

Het DCI legt ook voor het eerst het streven naar gezamenlijke programmering juridisch vast. Doel is om er voor te zorgen dat steun op een kosteneffectieve manier wordt verleend zonder overlapping. Nederland heeft zich hier hard voor gemaakt. Nederland is overigens ook bereid hier in zijn eigen programmering sterk rekening mee te houden en heeft zijn

posten in partnerlanden opgeroepen actief bij te dragen. Het DCI schrijft voor dat inspanningen en procedures om gezamenlijke programmering te bewerkstelligen moeten worden versterkt. De Commissie zal jaarlijks rapporteren onder het CIR over de vorderingen op het gebied van gezamenlijk programmeren en zal daarin aanbevelingen doen in die gevallen waar gezamenlijke programmering nog niet geheel is voltooid.

Partnerschapsinstrument (PI):

Het Partnerschapsinstrument is de opvolger van het Instrument voor samenwerking met de geïndustrialiseerde en andere hoge inkomenslanden en gebieden (ICI). Het Partnerschapsinstrument is zoals Nederland wenste vooral gericht op de strategische partners, maar heeft tegelijkertijd een bredere toepassing gekregen dan het ICI; ook landen in transitie vallen hier onder. Met deze landen kan een nieuw partnerschap worden aangegaan, nu ze niet meer in aanmerking komen voor «klassieke bilaterale ontwikkelingshulp» onder het DCI. Het Partnerschapsinstrument is gericht op brede samenwerking van de EU met opkomende en andere ontwikkelde partners. Wederzijds belang staat centraal, net zoals samenwerking gericht op wereldwijde groei en het realiseren van de externe aspecten van de 2020-strategie.

Op verzoek van Nederland is in het PI opgenomen dat bij het bereiken van deze doelen ook rekening gehouden zal worden met geografische nabijheid van Landen en Gebieden Overzee (LGO). Overigens is in het DCI opgenomen dat LGO ook in aanmerking kunnen komen voor fondsen onder thematische programma's van het DCI.

Stabiliteitsinstrument (IfS):

Het Instrument for Stability bestaat sinds 2007. Het Stabiliteitsfonds is gericht op het versterken van veiligheid en stabiliteit in de wereld. Doel is om snel activiteiten op het terrein van crisisrespons en -preventie te kunnen ondernemen. Het fonds bestaat uit een korte termijn crisisbestrijdingsdeel en een langere termijn component voor crisispreventie, vredesopbouw en bestrijding van onderliggende dreigingen. Het nieuw uitonderhandelde document, dat nu «Instrument for Stability and Peace» heet, betreft op hoofdlijnen een voortzetting van het oude goed functionerende instrument. Een belangrijke verandering is dat de fondsen voor de korte en de langere termijn in het nieuwe instrument zijn «ge-earmarkt» waarbij minimaal 70 procent van de fondsen gaat naar korte termijn crisisbestrijding. De resterende fondsen zijn bestemd voor de langere termijn component, waarvan negen procent zal moeten worden besteed aan activiteiten op het gebied van crisispreventie en vredesopbouw.

De Nederlandse inzet was vooral gericht op het waarborgen van de flexibiliteit van het instrument om snel te kunnen reageren op crisissituaties, dit is in het nieuwe instrument goed vastgelegd onder meer door de vrijheid die de Commissie heeft zelf snel te besluiten over uitgaven op het gebied van crisisbestrijding te behouden. Verder is, gezien het belang van een goede analyse van de lokale situatie, conform Nederlandse inzet de samenwerking met donoren, multilaterale en regionale organisaties beter verankerd in het nieuwe IfS. Tevens wordt er in het nieuwe instrument nadrukkelijk verwezen naar het belang van gendergelijkheid en het inzetten van middelen om gender gerelateerd geweld te bestrijden. Stabiliteit en crisispreventie zijn voor Nederland prioritaire onderwerpen binnen de instrumenten van extern beleid. De verhoging van het budget met 25 procent komt overeen met de waarde die Nederlandse aan het instrument hecht.

Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR):

Op basis van het EIDHR verleent de EU steun aan de ontwikkeling en consolidering van de democratie en de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden in de hele wereld. Nederland ziet zijn inzet bij de onderhandelingen van het instrument naar tevredenheid gereflecteerd in de verordening. Bij de onderhandelingen over het EIDHR heeft Nederland er met succes op ingezet om de ondersteuning van mensenrechtenverdedigers in één van de vijf expliciete doelstellingen van het EIDHR op te nemen. Ook is er op Nederlands aandringen geregeld dat het instrument ingezet kan worden wanneer mensenrechtenverdedigers dringende behoefte hebben aan bescherming. Eveneens mede op Nederlands verzoek is het mogelijk geworden om het bevorderen van de rechten voor LHBT vanuit het EIDHR te financieren.

Verder is aan de EIDHR-verordening mede op verzoek van Nederland een nieuw artikel toegevoegd waarin de EU en de lidstaten afspreken om de coördinatie, samenhang en complementariteit van de steun van de Europese Unie te vergroten.

Verordening gemeenschappelijke voorschriften en procedures (CIR):

Het streven naar efficiëntere, flexibele en beter samenhangende externe financiële instrumenten vindt zijn weerslag in de CIR. Door het creëren van een enkel horizontaal wetgevingsinstrument voor de uitvoering van de diverse instrumenten is een belangrijke doelstelling bereikt, namelijk het komen tot doeltreffendere en efficiëntere uitvoeringsmethoden en uniforme eenvoudigere procedures. In de praktijk betekent dit dat waar vroeger in een bepaald land een aanvrager voor een project op het gebied van mensenrechten (EIDHR) en op het gebied van ontwikkelingssamenwerking (DCI) met verschillende regels te maken kreeg, er nu een grote mate van uniformiteit is.

De Nederlandse inzet om de Commissie meer flexibiliteit te geven in bijvoorbeeld herprogrammering – van belang bijvoorbeeld bij grote externe gebeurtenissen zoals de Arabische lente – is ten dele geslaagd. De meeste lidstaten en het EP houden graag de vinger aan de pols. Toch is Nederland van mening dat de huidige uitvoeringsverordening de Commissie voldoende ruimte biedt de uitvoering aan te passen aan nieuwe realiteiten.

Om te verduidelijken dat eventuele «reflows» terug dienen te vloeien naar de EU begroting – en dus niet naar het betreffende instrument – heeft Nederland samen met gelijkgezinden een verklaring afgelegd om te verduidelijken dat de bepalingen van het Financieel Regelement met betrekking tot eventuele «reflows» van toepassingen zijn op de CIR.

In de verordening wordt gewezen op de rol die innovatieve financieringsinstrumenten kunnen vervullen bij het vergroten van efficiëntie. De verordening heeft verder een sterke focus op resultaten en vergt dat in het programmeringsproces vooraf, duidelijke, transparante en op een land toegespitste meetbare indicatoren worden opgesteld. Met ingang van 2015 zal de Commissie jaarlijks rapporteren over de verwezenlijking van de doelstellingen van iedere verordening, met behulp van indicatoren die de resultaten én de efficiëntie van het instrument meten. Voor Nederland was het bewerkstelligen van betere resultaatmeting aan de hand van duidelijke indicatoren een belangrijk punt, dat nog aan kracht won na de publicatie van verschillende rapporten van de Europese Rekenkamer in

2013 (over respectievelijk EU-steun aan Egypte⁶, de Democratische Republiek Congo⁷ en de Palestijnse Autoriteit) en de IOB-evaluatie van het Europees Ontwikkelingsbeleid over de periode 1998–2012⁸ die het gebrek aan inzicht in resultaten (en daarmee de gebrekkig vast te stellen doelmatigheid van EU-steun) nog in een scherper daglicht stelden.

Ook de regels met betrekking tot begrotingssteun zijn in de CIR opgenomen en gelden daarmee voor ieder instrument. Vastgelegd is dat:

- een besluit om begrotingssteun te verstrekken gebaseerd moet zijn op een zorgvuldige beoordeling van de risico's en voordelen.
- in het vooruitzicht gestelde begrotingstranches alleen worden uitbetaald indien er bevredigende vooruitgang is geboekt bij het nastreven van de met de partnerlanden overeengekomen doelstellingen.
- de belangrijkste bepalende elementen voor een besluit tot verstrekken van begrotingssteun moeten zijn: een beoordeling van het engagement, de prestaties en de vorderingen van de partnerlanden met betrekking tot democratie, mensenrechten en rechtsstaat.
- dat in de landen die begrotingssteun ontvangen, de EU de ontwikkeling van parlementair toezicht, auditcapaciteit, transparantie en publieke toegang tot informatie dient te ondersteunen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

⁶ Vragen van het lid Voordewind (CU), Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 2849; vragen van de leden Verheijen en Ten Broeke (VVD), Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2850.

⁷ Vragen van de leden De Caluwé en Verheijen (VVD), Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 268.

⁸ Kamerstuk 21 501-04, nr. 156.