

31 januari 2011

Reactie van Nederland op de consultatie van de Commissie "what funding for EU external action after 2013"

Conclusies

- De externe instrumenten van de EU moeten zijn toegesneden om een antwoord te geven op de mondiale veranderingen in het komende decennium. Het Europese belang moet daarbij centraal staan..
- Nederland pleit voor een sobere meerjarenbegroting. Financieringsmiddelen voor extern beleid zijn een schaars goed. Er zullen derhalve in de financiering van het externe beleid scherpe keuzes moeten worden gemaakt.
- Er moet een separaat instrument komen voor middle income -countries. In de groep snel opkomende middeninkomenslanden zoals India, China, Zuid-Afrika, veel landen in Zuid-Oost Azië en Zuid- en Middenamerika moet de EU geen op armoedebestrijding gericht ontwikkelingsprogramma meer uitvoeren. Samenwerking zou beperkter in omvang kunnen zijn en veelal gericht moeten zijn op vraagstukken als klimaat, energie, beurzen, wetenschapssamenwerking, handelsbevordering en mensenrechten. Hiermee ontstaat ruimte op de begroting.
- Het zwaartepunt van de uitgaven moet liggen bij de volgende drie prioriteiten, die de kern raken van het Europese belang:
 - 1) burenen: EU financiering moet erop zijn gericht om Ooster en Zuiderburen een betrouwbare economische, democratische en rechtstatelijke zone te maken, die is verbonden met de Europese interne markt. Ook aandacht voor bestrijden van illegale migratie en georganiseerde criminaliteit. Nederland is voorstander van één nabuurschapsinstrument (voor zowel Oost en Zuid) met heldere allocatiecriteria (op basis van o.m. bevolkingsomvang, absorptie en kwaliteit van bestuur)
 - 2) armoedebestrijding: Nederland hecht er aan dat armoedebestrijding (voornamelijk in Minst Ontwikkelde Landen en Lage Inkomenslanden) een kernprioriteit blijft in het extern optreden van de EU. Het Europees Ontwikkelingsfonds moet onder de Europese begroting worden gebracht. Nederland is in beginsel voorstander van consolidatie van het EOF en het DCI in één communautair ontwikkelingsinstrument. Inschakeling van het bedrijfsleven moet daarbij actief worden nagestreefd om zelfredzaamheid van ontwikkelingslanden te bevorderen. Nederland is van oordeel van de Europese Commissie toegevoegde waarde heeft op thema's die in het Groenboek worden genoemd (energie, infrastructuur en landbouw/voedselzekerheid). Ook zal er aandacht in de uitwerking moeten zijn voor vraagstuk van klimaatadaptatie in OS-landen.
 - 3) stabiliteit, veiligheid en crisisbeheersing: dit zijn terreinen waar de EU de laatste 10 jaar heeft aangetoond meerwaarde te hebben. De EU moet in staat zijn om snel en flexibel op te treden in crisissituaties. Nederland pleit voor het stroomlijnen van de bestaande instrumenten voor crisisbeheersing en conflictmanagement. Lichte beheersprocedures en snelle besluitvormingsmodaliteiten zijn essentieel.
- Bestaande instrumenten op het gebied van mensenrechten/democratiseringsondersteuning, noodhulp en pre-accessie kunnen worden gecontinueerd. De omvang van het *shenkings*programma in Turkije zou tegen het licht moeten worden gehouden.
- Mensenrechten, democratie en gender blijven horizontale thema's/randvoorwaarden in alle instrumenten. Daarnaast hecht Nederland aan

het vasthouden van een separaat instrument als het Europese Fonds voor Democratisering en Mensenrechten.

- Ook moeten klimaat en duurzaamheid horizontale thema's worden die worden meegenomen in de afwegingskaders.
- Na de uitkomsten van Cancun en het besluit het Klimaatfonds verder te operationaliseren zal de discussie over de bronnen van financiering hernieuwd aandacht krijgen zowel in zijn externe dimensie als in de interne EU-discussie over lastenverdeling. Het externe deel van de EU-begroting kan daartoe een bijdrage leveren.
- Bij de vormgeving van het externe hulpprogramma van de EU is wederkerigheid van groot belang. Tegenover Europese inspanningen staan verplichtingen voor ontwikkelingspartners op het gebied van ondermeer goed bestuur, goed macro-economische beleid, mensenrechten en het nakomen van internationale afspraken (o.m. op het gebied van migratie en terugkeerbeleid).
- Flexibiliteit is nodig om te kunnen inspelen op snelle veranderingen in de wereld. Flexibele inzet van middelen vergroot de spankracht en is in het Europese belang. Nederland pleit daarom voor een zo gering mogelijk aantal instrumenten (maximaal 10). Behoedzaam ramen is van belang om te kunnen inspringen op nieuwe en plotseling opkomende politieke prioriteiten. Verder is Nederland voorstander van flexibiliteit tussen de landenplafonds en wil Nederland een stevige en mid-term review (2017).
- Er dient - zeker voor de hulp aan middeninkomenslanden en nabuurschapslanden - in de financiering ook meer worden gekeken naar een mix van leningen en schenkingen (ondermeer in technische assistentie) voor project en programmaspecifieke doeleinden. 'Blending' moet wel aan specifieke voorwaarden voldoen (geen optuigen van nieuwe instituties, geen committeringen buiten de EU-begroting om, geen committeringen zonder identificatie van eindbegunstigde). De pragmatische samenwerking met de EIB (extern leenmandaat), maar ook de EBRD kan worden geïntensiveerd. Ook mogelijkheden van verplichte co-financiering (deelbijdrage van de EU en deelbijdrage partnerland) zouden actief moeten worden onderzocht.
- De EU en haar lidstaten krijgen beter 'value for money' door betere werkverdeling tussen alle EU-donoren (lidstaten en Commissie) om versnippering van de externe hulp tegen te gaan. Mogelijkheden voor thematische werkverdeling tussen de EU en de lidstaten dienen met prioriteit te worden onderzocht en dienen snel tot resultaten te leiden.
- Conditionaliteit in de hulprelatie moet aan belang winnen: bij de vormgeving van het EU-ontwikkelingsbeleid is ook wederkerigheid van belang. Tegenover Europese inspanningen staan verplichtingen voor ontwikkelingspartners
- Nederland zou het toejuichen indien de Europese Commissie de komende jaren in DAC-kader een actieve bijdrage zou leveren aan de discussie over de huidige ODA-definitie.

Inleiding

Nederland verwelkomt de mogelijkheid die de Europese Commissie heeft geboden om een bijdrage te leveren aan de discussie over de vormgeving van de externe instrumenten van de EU voor de nieuwe Financiële Perspectieven (2014-2020).

De komende 10 jaar zullen de EU en haar lidstaten snel moeten inspelen op grootschalige veranderingen in de wereld. Economische en geopolitieke belangen raken steeds duidelijker met elkaar verstrengeld. Het economische zwaartepunt in de wereld verschuift van de OESO-landen naar opkomende ontwikkelingslanden in Azië en Latijns-Amerika. Het internationale speelveld zal het komende decennium complexer worden door de alsmaar snellere globalisering, de toenemende invloed van niet-staatelijke actoren, de grote mobiliteit van kapitaalstromen en liquiditeit, de grotere rol van

bevolkingsrijke opkomende markten, klimaatvraagstukken, proliferatiedreigingen en terrorisme, georganiseerde criminaliteit, grootschalige legale en illegale migratiestromen en concurrerende claims op schaarse energie- en natuurlijke hulpbronnen en klimaatverandering. De geopolitieke verschuivingen die wij thans doormaken, zullen de komende jaren leiden tot veiligheidspolitieke en economische spanningen alsmede toenemende druk op de global common goods. Ook staat de universaliteit van mensenrechten internationaal vaker ter discussie, hetgeen de toch al beperkte naleving van de in verdragen vastgelegde mensenrechten verder onder druk zet.

Maar tegelijkertijd leveren de veranderingen ook grote kansen op: sterk groeiende exportmogelijkheden, toenemende aansluiting van mensen op de globale economie (ook in de armste landen), opkomst van een 'mondiale middenklasse', 'democratisering' van informatie, brede verbetering van de gezondheidszorg en een toenemend gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid voor mondiale vraagstukken.

De wereld zal sterker multipolair worden. Het politieke en economische 'operating system' op mondiaal niveau (Bretton Woods instellingen, US dollar als dé dominante reservemunt, WTO, G7, VN Handvest als het unieke mondiale politieke forum) is niet meer vanzelfsprekend. Het transatlantische overwicht dat de VS en Europa hadden, doet niet langer opgeld. Niet-westerse landen hebben in toenemende mate moeite met wat zij als Europese bemoeizucht ervaren, en een Europese neiging tot het opleggen van het eigen waardestelsel. De nieuwe opkomende landen zijn mondig deelnemer aan het internationale systeem (G-20, VN) en zij zullen sterker inzetten om de internationale architectuur aan te passen aan de verschuivende machtsverhoudingen (zetels in VN-veiligheidsraad, meer invloed in Wereldbank en IMF).

Ondanks de toenemende welvaart in grote delen van de wereld, blijft nog altijd een belangrijk deel van de wereldbevolking buiten de boot vallen. Hoewel naar verwachting de extreme armoede (< \$ 1 dollar per dag) in de opkomende landen de komende jaren scherp zal afnemen, blijft de extreme armoede in vooral in Afrika en fragiele staten een klemmend vraagstuk. Een aanzienlijke groep van landen en mensen blijft verstoken van deelname aan de moderne economie. Daarnaast ondervindt een grote groep, vaak ook jonge mensen, maar heel beperkt de voordelen van democratisering, economische groei en globalisering. Statische politieke systemen als in het Midden-Oosten en de voormalige Sovjet-Unie geven jongeren eveneens onvoldoende mogelijkheden zichzelf te ontplooiën gelijk aan hun westerse en Aziatische leeftijdsgenoten. Ook neemt het aantal mislukte of fragiele staten toe, evenals ideologische radicalisering en grootscheepse migratiestromen, met alle gevolgen voor de Europese Unie en haar lidstaten.

Europese burgers ondervinden derhalve steeds vaker rechtstreeks de gevolgen van ontwikkelingen in het buitenland. Energie- en klimaatvraagstukken, terrorisme, georganiseerde criminaliteit en migratie zijn grensoverschrijdende kwesties. Maar ook de internationaal-economische gevolgen van de globalisering worden direct op lokaal niveau gevoeld, bijvoorbeeld in de vorm van verplaatsing van bedrijven naar het buitenland en overheidsbezuinigingen naar aanleiding van de mondiale financiële crisis. Het buitenlands beleid en het binnenlandse beleid zijn daardoor steeds nauwer verweven; buitenland is binnenland en vice versa.

Europa heeft bewezen voor grote grensoverschrijdende uitdagingen oplossingen te kunnen bieden. De EU kan internationaal meer gewicht in de schaal leggen dan waartoe de individuele lidstaten in staat zijn. Tegelijkertijd moet de EU haar externe potentieel verder ontplooiën: een krachtiger extern beleid van de EU zal nog beter in staat zijn de belangen van Europa en haar lidstaten te dienen. Met de oprichting van de EDEO zal hiermee –budgetneutraal– een verdere slag moeten worden gemaakt.

De externe instrumenten van de EU voor de periode 2014-2020 moeten zijn toegerust om snelle flexibele en effectieve antwoorden te geven op bovenstaande uitdagingen en

kansen en om invulling te geven aan de externe doelstellingen die de EU zichzelf heeft gesteld in de Verdragen. Dat rechtvaardigt Europese uitgaven voor extern beleid, gebaseerd op scherpe keuzes die de belangen van de Unie het meeste dienen. Hierbij zij opgemerkt dat Nederland onderstreept dat het nieuwe meerjarig financieel kader van de Europese begroting de budgettaire inspanningen die de lidstaten zich de komende jaren zullen moeten getroosten, zal moeten weerspiegelen. Nederland pleit voor een sobere meerjarenbegroting. Financieringsmiddelen voor extern beleid zijn een schaars goed. Er zullen derhalve, ook in de financiering van het externe beleid, heldere keuzes moeten worden gemaakt, waarbij de nadruk ligt op de Europese economische en veiligheidsbelangen.

De onderstaande reactie van Nederland dient te worden gelezen in combinatie met de Nederlandse reactie op het Groenboek van de Europese Commissie 'EU-ontwikkelingsbeleid ter ondersteuning van groei voor iedereen en duurzame ontwikkeling; Het EU-ontwikkelingsbeleid trefzekerder maken', (COM(2010) 629 van 10 november 2010) welke de Commissie op ... is toegegaan.

I. De overkoepelende prioriteiten

Buren van de Unie

- *Buren zonder lidmaatschapspectief: het nabuurschapsbeleid*

In oktober 2010 reageerde Nederland reeds op de consultatie van de Europese Commissie over de toekomst van het nabuurschapsbeleid.

De EU heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor veiligheid, democratie en welvaart bij haar buren, zowel Oost als Zuid. Economische, democratische en rechtsstatelijke ontwikkeling bij onze buren zijn in het directe belang van de EU. Verbreding en verdieping van de betrekkingen met de naaste buren is een kans die Europa moet grijpen. Het aanhalen van de betrekkingen met de buurlanden is ook van belang om illegale immigratie, georganiseerde criminaliteit, extremisme en instabiliteit tegen te gaan. Deze regio herbergt bovendien een groot potentieel voor de Europese exportmarkt en toegang tot energie en arbeid. Binnen het externe beleid van de EU verdient dit prioriteit in de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven. Nederland wil de Unie niet bij voorbaat vastpinnen op concrete einddoelen in haar relatie met de buren, maar kan zich voorstellen dat het zinvol kan zijn een perspectief te geven op de realisatie van een op de EER (Europese Economische Ruimte) geënt samenwerkingsverband met de buurlanden die hiervoor belangstelling hebben en aan de gestelde criteria voldoen. De nadruk zou daarbij dienen te liggen op economische integratie, waarin afspraken worden neergelegd over vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal. Daarnaast moet er meer aandacht komen in deze regio voor steun in de strijd tegen illegale migratie. Het onderwijsprogramma van de EU (Erasmus-mundus) of het kaderprogramma voor onderzoek moeten verder actiever worden bij de buurlanden. In dit kader moet de EU blijven aandringen op zaken als WTO-toetreding, afbouw van tarieven, verbetering van het investeringsklimaat, transparantie van regelgeving en harmonisatie van productienormen. Via technische assistentie zal de EU de buurlanden die hieraan de meeste behoefte hebben vanwege zwakke economische structuren of instellingen actief moeten blijven ondersteunen.

De EU moet zoeken naar manieren waarop de regels van de interne markt kunnen worden geëxporteerd naar de periferie zonder dat dit leidt tot een lidmaatschapspectief. Het nabuurschapsinstrument moet hiervoor worden ingezet.

Bij de financiering van het nabuurschapsbeleid geldt dat niet louter hoeft te worden teruggevallen op schenkingen; integendeel. De Commissie zou partnerschappen moeten versterken met de EBRD, de EIB, het IMF en de Wereldbank. Vooral de EBRD en de EIB zijn reeds lange tijd actief in de regio en beschikken over brede instellingspecifieke ervaring en instrumenten die goed aansluiten op de wensen en economische perspectieven van de regio (investeringen in infrastructuur, modernisering van koloniale

/ Sovjetsystemen, tegemoetkomingen in projectkosten gepaard gaande met hervormingen omeen deel van het acquis over te nemen etc). Maar Nederland staat in principe negatief tegenover het optuigen van nieuwe instituties. De samenwerkingsverbanden tussen de Commissie enerzijds en deze Banken anderzijds dienen pragmatisch te worden ingevuld.

Nederland is voorstander van één (gecoördineerd) instrument voor nabuurschapsbeleid (Oost- en Zuid). Het opknippen van dit instrument in twee op zich staande sub-instrumenten (Oost- en Zuid) gaat ten koste van de flexibiliteit. Bij de landenallocatie tussen Ooster- en Zuiderburen zou de Commissie rekening moeten houden met een aantal objectieve criteria: bevolkingsaantal van betrokken landen, human development index/BNP per capita, mate van goed bestuur (inclusief respect voor mensenrechten) en gezond macro-economisch beleid, mate van regionale integratie alsmede absorptiecapaciteit, uitgavenritme en kwaliteit van uitvoering. Ook zou bij sommige nabuurschapsprogramma's actiever gezocht moeten worden naar de mogelijkheid van cofinanciering (deelbijdrage van de EU en deelbijdrage partnerland).

Rusland, hoewel geen formeel onderdeel van het Nabuurschapbeleid, blijft de belangrijkste Europese partner van de EU. Rusland en de EU zijn op elkaar aangewezen op tal van terreinen: energie, gezamenlijke burenen, bevroren conflicten in de regio, wederzijdse handel, tegengaan van klimaatverandering, georganiseerde criminaliteit etc. De EU zal met Rusland verder moeten werken aan de ontwikkeling van een relatie die zich kenmerkt door zakelijkheid en betrouwbaarheid, waarbij de gezamenlijke belangen voorop staan en waarbij de EU en Rusland elkaar kunnen aanspreken op wederzijdse kritiekpunten. Financiële middelen kunnen bijdragen aan het ondersteunen hiervan (bijvoorbeeld op het gebied van modernisering), maar in de relatie met Rusland spelen deze een ondergeschikte rol.

- *Buren met lidmaatschapspectief: Pre-accessie hulp*¹

Nederland kijkt uit naar het evaluatierapport over het Instrument Pre-Accessie (IPA) dat de Commissie in 2011 zal publiceren.

Het pre-accessie programma zal zich in de eerste plaats -nog meer dan voorheen- voor de landen van de Westelijke Balkan moeten richten op hervormingen op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken, met bijzondere aandacht voor een onafhankelijke rechterlijke macht, bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, fundamentele vrijheden, minderheden, goed bestuur en migratiebeleid. Dat geldt onverkort ook voor Turkije.

Ten tweede verdient de opbouw van administratieve capaciteit meer aandacht. Ten derde hecht Nederland er zeer aan dat IPA wordt angewend om de (potentiële) kandidaat-lidstaten voor te bereiken op volledige deelname aan de interne markt. Een gelijk speelveld (level playing field) is ook in het belang van het Europese bedrijfsleven.

Het nieuwe IPA-programma zal nog nauwer dienen aan te sluiten bij de in de jaarlijkse voortgangsrapportages gesignaleerde probleemgebieden in de (potentiële) kandidaat-lidstaten.

Turkije is op dit moment de grootste ontvanger van ODA schenkingsmiddelen uit de EU-begroting (ruim 800 miljoen euro/jaar). Mede ook gelet op de status van Turkije als opkomend middeninkomen land meent Nederland dat ook actief zou moeten worden onderzocht of via andere financieringsinstrumenten dan schenkingen dit bedrag in proportie kan worden gebracht met enerzijds de economische groei die Turkije doormaakt en anderzijds het strategische belang van voortgang in het transformatieproces van Turkije.

¹ Hiermee geeft Nederland ook op hoofdlijnen antwoord op de door de Europese Commissie gepubliceerde questionnaire voor de 'IPA stakeholders'.

Meer in het algemeen is Nederland van mening dat de ontvangende landen via co-financiering meer moeten bijdragen aan de pre-accessiesteun; hiermee ontstaat ook meer eigen verantwoordelijkheid voor het bereiken van (meetbare) resultaten.

Opkomende landen, BRICs, strategische partners

Nu ontwikkelt de Europese Commissie activiteiten die als officiële hulp (ODA) te boek staan in vrijwel alle landen buiten de OESO. Gelet op de dynamiek van opkomende landen moet de EU zich de vraag stellen of een dergelijke ontwikkelingsrelatie met middeninkomenslanden nog gewenst is. Nederland stelt zich op het standpunt dat EU-ontwikkelingshulp (inclusief sectorale en algemene begrotingssteun) niet meer aan de orde moet zijn bij een bepaald welvaartsniveau danwel een behoorlijk nationaal potentieel om zelf armoede te bestrijden. Deze landen kennen inmiddels een hoge mate van integratie in de wereldeconomie. De EU behoort in deze groep landen geen verantwoordelijkheid te nemen voor armoedebestrijding. Bestrijden van armoede in die categorie landen is immers vooral een verdelingsvraagstuk en een vraagstuk van "domestic resource mobilization" dat die landen zelf moeten oplossen (en waarop de EU, via beleidsdialoog, invloed kan uitoefenen).

Met de opkomende ontwikkelingslanden (zoals India, China, Zuid-Afrika, Indonesië en andere landen in Zuid-Oost Azië en Zuid- en Middenamerika) zou de EU beter een (financieel beperkter) modern samenwerkingprogramma kunnen opzetten, gericht op het bevorderen van economische samenwerking, uitwisseling van kenniswerkers en onderzoekers, beurzen, klimaat- en adaptatievraagstukken, handelsbevordering als mede samenwerking gericht op het bevorderen van mensenrechten. Met deze groep landen moet de EU de komende periode nieuwe vormen van samenwerking zoeken op basis van gezamenlijke belangen.

Afbouw van de ontwikkelingsrelatie aan opkomende middeninkomenslanden kan binnen een per definitie beperkte omvang van de EU-begroting voor extern beleid ook middelen vrijspelen voor een intensievere aanpak van belangrijke grensoverschrijdende problemen als instabiliteit, vrede & veiligheid, illegale migratie, georganiseerde criminaliteit, energie, klimaatbeleid (zowel adaptatie als mitigatie) en dergelijke. Hierbij moet ook actief worden aangesloten bij kansen voor Europese ondernemingen en kennisinstellingen die op thema's als energie en klimaat expertise hebben.

De relatie met deze opkomende landen zou vormgegeven kunnen worden via een nieuw instrument, bijvoorbeeld 'Instrument for Global Partnerships', als bredere opvolger van het huidige ICI-instrument. Middelen uit dit instrument behoeven ook lang niet uitsluitend ODA-schenken te zijn die aan OESO/DAC definities voldoen. Ook mogelijkheden van co-financiering (deelbijdrage van de EU en deelbijdrage partnerland) zouden actief moeten worden onderzocht (bijvoorbeeld mede in relatie tot de financiering van internationaal klimaatbeleid). Er dient - zeker voor de hulp aan middeninkomenslanden- in de financiering ook meer worden gekeken naar een mix van leningen en schenkingen (ondermeer in technische assistentie) voor project en programmaspecifieke doeleinden. 'Blending' moet wel aan specifieke voorwaarden voldoen (geen optuigen van nieuwe instituties, geen committeringen buiten de EU-begroting om, geen committeringen zonder identificatie van eindbegunstigde).

- Landen en Gebieden Overzee

Bijzondere aandacht verdienen de Landen en Gebieden Overzee (LGO). Hoofdinzet van Nederland is dat de nadruk in de relatie tussen de EU en de LGO meer komt te liggen op het wederzijds belang van de relatie tussen de EU en de eilanden dan op de ontwikkelingsrelatie. Nederland pleit voor een flexibeler inzetbaar financieel instrumentarium dat ook gebruikt kan worden voor technische assistentie voor bijvoorbeeld het invoeren van het acquis, meer zichtbaarheid van de EU op de eilanden, betere inzet op rampenrespons en klimaat, behoud van de handelspreferenties en

verbeterde toegang tot de horizontale Commissie programma's zoals het 7e kaderprogramma.

Stabiliteit, veiligheid en crisisbeheersing

Stabiliteit, veiligheid en crisisbeheersing zijn terreinen waar de EU de laatste 10 jaar heeft aangetoond meerwaarde te hebben (Kosovo, Bosnië, Somalië/Atalanta, Tsjaad, Afghanistan). De nationale civiele capaciteiten waarover de Europese lidstaten beschikken zijn wereldwijd zeer gewild (politie; technologische expertise; mensenrechten; gender; 'rechtstatelijke' kennis; kennis over effectieve bestuursprocessen; security sector reform). Tegelijkertijd zijn de financiële middelen van de EU voor activiteiten op dit terrein, vergeleken met die van andere actoren wereldwijd, bescheiden. Nederland meent daarom dat de EU alleen meerwaarde heeft als prioriteit wordt gegeven aan het verder ontwikkelen en inzetten van capaciteiten waarvoor binnen de EU speciale expertise is of waarmee de EU ervaring heeft. Om de effectiviteit van het crisisbeheersinginstrumentarium te vergroten zou beter aansluiting kunnen worden gezocht bij andere instrumenten. Zo zouden korte termijn crisispreventie- en beheersingsprogramma's in lange termijn ontwikkelingsprogramma's moeten worden ingebed. De EU moet daarnaast in staat zijn om snel en flexibel op te treden in crisissituaties.

Nederland pleit voor het stroomlijnen van de bestaande instrumenten voor crisisbeheersing en conflictmanagement (Instrument for Stability, GBVB-budget, maar ook bv. African Peace Facility uit het EOF) en is voorstander van een nieuw coherent instrument gericht op conflictpreventie en civiele crisisbeheersingsmissies. Lichte beheersprocedures en snelle besluitvormingsmodaliteiten zijn daarbij gewenst. Nederland geeft zich rekenschap van het gegeven dat de besluitvormingmodaliteit voor deze middelen vaak verschillend zijn, waarbij ook de rol van het Europees Parlement varieert.

Armoedebestrijding/ontwikkelingsinstrument

De EU heeft zich bij Verdrag verplicht ontwikkelingslanden bij te staan in het proces van armoedebestrijding. Daaraan zijn concrete doelstellingen gekoppeld: de Millennium Development Goals voor 2015. Er is in de afgelopen jaren, mede dankzij de Europese inzet, op verschillende MDG's grote vooruitgang is geboekt. Voorbeelden zijn het sterke terugdringen van kindersterfte, de ruimere toegang tot schoon drinkwater en de toename van het aantal kinderen dat basisonderwijs krijgt.

Nederland hecht er aan dat armoedebestrijding een kernprioriteit blijft in het extern optreden van de EU. Daarbij kan worden aangetekend dat ontwikkelingssamenwerking vaak niet alleen de belangen van mensen in ontwikkelingslanden dient, maar ook de eigen belangen van Europa en haar lidstaten. Europa heeft baat bij stabiliteit, veiligheid en groeiende koopkracht elders in de wereld, ook in ontwikkelingslanden. Dat zijn zaken die onder meer met Europese ontwikkelingssamenwerking worden bevorderd.

Het EOF is nu een separaat, intergouvernamenteel, fonds dat niet op de EU begroting staat. Het Europees Ontwikkelingsfonds moet onder de Europese begroting worden gebracht. Nederland is in beginsel voorstander van consolidatie van het EOF en het DCI in één communautair ontwikkelingsinstrument. Daarmee vallen de middelen onder de democratische controle van het Europese Parlement, ontstaat er meer flexibiliteit en wordt de relatie met veel ACP-landen gemoderniseerd. Nederland is derhalve voorstander van één ontwikkelingsinstrument zonder geografische beperkingen. Uitgaven uit de EU-begroting zouden zich in het bijzonder moeten concentreren op de Minst Ontwikkelde Landen en Lage Inkomenslanden.

Nederland constateert met genoegen dat de nieuwe Commissie meer focus wil aanbrengen in haar ontwikkelingsbeleid (Groenboek van Commissaris Piebalgs). Nederland kan zich goed vinden in deze keuze, die op thematische hoofdlijnen aansluit bij de verschuivingen die Nederland doorvoert in de bilaterale hulp. Nederland is van oordeel dat de EU/Commissie juist op de in het groenboek genoemde thema's als

energie, infrastructuur en landbouw/voedselzekerheid potentieel een grotere toegevoegde waarde kan realiseren dan op de sociale thema's waarop nu een relatief sterke nadruk ligt. Ook activiteiten voor klimaat (adaptatie) in OS-landen zullen voor een deel uit het externe programma van de EU-begroting kunnen worden gefinancierd (conform de markers die de OESO/DAC thans formuleert). Ook op het gebied van handelsgerelateerde hulp -Aid for Trade-, inclusief het bevorderen van regionale integratie (Economic diplomacy for development) heeft de Commissie ervaring en kennis die een inzet op dit gebied rechtvaardigen. De gedachte dat hulp meer als katalysator en hefboom voor groei en sterker ondernemerschap moet worden ingezet, sluit aan bij de Nederlandse visie.

Nederland hecht eraan dat de Europese Commissie alle lidstaten blijft aanspreken om de afspraken over verhoging van de uitgaven voor ontwikkelingshulp (minimaal 0,7% BNI in 2015) na te komen, overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van juni 2005 en juni 2010. Nederland zal zich houden aan de overeengekomen internationale norm van 0,7% BNI voor ODA. Maar het is van belang, ook voor het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland, dat landen met een vergelijkbaar welvaartsniveau als Nederland zich eveneens aan deze afspraak (gaan) houden.

ECHO

Nederland hecht zeer aan de noodhulpfaciliteit van de Europese Commissie. Dit instrument kan zonder noemenswaardige aanpassingen worden gecontinueerd. Voor wat betreft de versterking van de EU rampenrespons is Nederland van mening dat deze niet mag leiden tot een extra beslag op financiële middelen. De volgende uitgangspunten moeten bepalend blijven voor de EU-noodhulp: inzet van middelen op basis van noden en vraag van het getroffen land, de algehele coördinatie van de noodhulp door de VN en handhaving van de Good Humanitarian Donorship principles en respecteren van de richtlijnen van OSLO richtlijn inzake 'use of Military and Civil Defense Assets'.

Mensenrechten

Mensenrechten, democratie en gendervraagstukken dienen horizontale thema's te blijven in alle hulpinstrumenten van de Europese Commissie. Mensenrechten en fundamentele vrijheden, democratisch bestuur en de rechtstaat dienen te worden gemainstreamd in alle beleidsectoren o.a. door implementatie van de 'EU-Agenda for Action on Democracy Support in EU External Relations' en het recente initiatief om te komen tot mensenrechtenstrategieën per 'derde' land waarin de EU actief is.

Daarnaast hecht Nederland aan het vasthouden van het separate instrument voor mensenrechten en democratie (i.e. het huidige EIHDR), mede omdat de EU daarmee - zonder in overleg te hoeven treden met partnerlanden- activiteiten op het gebied van mensenrechten en democratie kan bevorderen in landen en regio's waar zij het meest in gevaar zijn. Dit instrument moet wel op meer flexibele wijze kunnen worden ingezet, en dat zal ook in de Verordening moeten worden geregeld. Nederland ziet graag een nauwere aansluiting van de allocaties van dit instrument bij de politieke beleidsprioriteiten van de EU, waarbij het ook mogelijk moet zijn dat er allocaties worden gedaan aan de strategische partners van de EU, regionale mechanismen, VN speciale rapporteurs en non-statelijke actoren die problemen ondervinden bij het NGO-registratieproces.

Duurzaamheid en Klimaat

Ook moeten klimaat en duurzaamheid horizontale thema's worden die worden meegenomen in de afwegingskaders van alle externe instrumenten. Na de uitkomsten van Cancun en het besluit het Klimaatfonds verder te operationaliseren zal de discussie over de bronnen van financiering hernieuwd aandacht krijgen zowel in zijn externe dimensie als in de interne EU-discussie over lastenverdeling. Het externe deel van de EU-begroting kan daartoe een bijdrage leveren.

II. Methodes en processen

Flexibiliteit

Flexibiliteit is nodig om te kunnen inspelen op snelle veranderingen in de wereld. Nederland pleit daarom voor een zo gering mogelijk aantal instrumenten (maximaal 10). Hoe meer instrumenten met separate enveloppes en sub-doelstellingen, hoe minder ruimte er is om te schuiven met beleidsprioriteiten. Behoedzame ramingen zijn van belang om te kunnen inspringen op nieuwe en plotseling opkomende politieke prioriteiten. Goede afspraken tussen Raad, Commissie en EP zijn nodig om deze marge niet dicht te programmeren. De invulling van de marge zou jaarlijks kunnen worden gedaan op basis van politiek prioriteitendebat in de Raad en op advies van Hoge Vertegenwoordiger Ashton.

Daarnaast is Nederland van mening dat er flexibiliteit in de individuele landenplafonds moet worden gecreëerd. Een zekere mate van concurrentie tussen ontvangende landen is gewenst. Nederland is er voorstander van een stevige mid-term review (bv in 2017) waarmee wordt getoetst of een partnerland nog wel voldoet aan de criteria. Externe hulp is een schaars goed en de EU moet selectiever zijn bij het financieren van activiteiten waarbij de comparatieve voordelen van de Commissie leidend dienen te zijn.

Werkverdeling

Betere werkverdeling tussen alle EU-donoren (lidstaten en Commissie) blijft van het grootste belang om versnippering van de externe hulp tegen te gaan. Complementariteit is het sleutelwoord. Hiermee kunnen grote efficiency-winsten worden geboekt. Nederland is van oordeel dat de Commissie (en de EDEO) de haar toebedeelde rol als aanjager van werkverdeling binnen de EU moet blijven vervullen. Dit zowel wat betreft de werkverdeling binnen partnerlanden (in-country division of labour) als de werkverdeling tussen partnerlanden (cross-country division of labour). Hierop moeten nu snel resultaten worden geboekt. Ook zou voorafgaande aan de nieuwe financiële perspectieven een discussie moeten plaatsvinden over de mogelijkheid van thematische werkverdeling. Nederland hecht zelf ook aan afstemming met andere lidstaten en de Commissie in het proces van bilaterale landenconcentratie dat het kabinet de komende jaren zal doorvoeren. Gezamenlijke EU-programmering moet een nieuwe impuls krijgen bij de programmering onder de komende financiële perspectieven vanaf 2014.

Coherentie, conditionaliteit en wederkerigheid

De Commissie legt in het groenboek over de toekomst van EU-ontwikkelingssamenwerking terecht nadruk op het belang van OS-beleidscoherentie: het streven naar betere samenhang tussen het ontwikkelingsbeleid en de andere beleidsvelden van de EU die van invloed kunnen zijn op ontwikkeling (handel, landbouw, visserij, migratie, klimaat, mensenrechten etc). Ook Nederland hecht hier zeer aan. Europa streeft naar een vermindering van afhankelijkheid van hulpbronnen. Dit vereist mondiale governance, waarin de EU een sterke speler is. Een stevig, integraal en coherent EU-beleid onder leiding van de HV is ook gewenst op het gebied van stabiliteit, veiligheid en ontwikkeling. Meer dan in het verleden, moet de inzet van OS-middelen integraal bijdragen aan de bredere doelstellingen van de Unie op dit gebied. De politieke dialoog met ontwikkelingslanden, onder meer in het kader van artikel 8 van het Cotonou Verdrag, moet daartoe goed worden benut. De EU hulp dient aan voorwaarden te zijn verbonden. Zoals ook is beschreven in de Nederlandse reactie op het Groenboek over begrotingssteun, is Nederland van oordeel dat de Commissie soms onvoldoende de bijbehorende risico's en de gevoeligheden van deze hulpmodaliteit onderkent en daardoor in bepaalde gevallen te snel tot toepassing van deze hulpmodaliteit overgaat. De Commissie zou, in overleg met de lidstaten, strikter moeten beoordelen of het ontvangende land (nog) wel aan basisvoorwaarden op het gebied van goed bestuur, mensenrechten en corruptiebestrijding voldoet en of de steun wel oplevert waarvoor het

is bedoeld. Dit zou in het algemeen tot een grotere terughoudendheid moeten leiden bij verstrekken van begrotingssteun.

Bij de vormgeving van het EU-ontwikkelingsbeleid is ook wederkerigheid van belang. Tegenover Europese inspanningen staan verplichtingen voor ontwikkelingspartners op het gebied van ondermeer goed bestuur, democratie, rechtsstaat, goed macro-economische beleid, mensenrechten, democratie en het nakomen van internationale afspraken (o.m. op het gebied van migratie en terugkeerbeleid). In de op te stellen *Country Strategy Papers* (voor de periode 2014-2020) moet deze wederkerigheid en deze conditionaliteit op het gebied van politieke governance in de relatie met ontwikkelingslanden nader worden uitwerkt.

Tot slot hecht Nederland er aan dat er synergie ontstaat tussen enerzijds de financieringsmiddelen voor het externe beleid, en anderzijds de middelen voor intern beleid. Beleidsterreinen als migratie, klimaat, onderwijs, wetenschapsbeleid en energie hebben zowel sterke externe en interne componenten. Ook de externe dimensie van de Europa 2020 strategie mag niet worden veronachtzaamd. Europa heeft baat heeft bij een open internationaal kader en moet daarin een assertieve rol spelen gezien het belang van vrijere handel in de breedte en het belang van internationale investeringen.

OESO-DAC definities

Nederland zou het toejuichen indien de Europese Commissie de komende jaren een bijdrage zou leveren aan de discussie over de huidige ODA-definities.

Nederland zou het toejuichen indien de Europese Commissie de komende jaren een bijdrage zou leveren aan de discussie over de huidige ODA-criteria en dan vooral de toepassing van die criteria op financiering van vredeshandhaving, vredesopbouw en conflictoplossing. Heropening van deze discussie vereist consensus onder de DAC-leden. Die consensus is er nu niet. Nederland zal zich inzetten om deze consensus te bewerkstelligen, niet alleen via de bilaterale kanalen maar ook in EU verband en in Parijs OESO/DAC verband.