



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 29.9.2004
COM(2004) 626 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT**

**betreffende de instrumenten voor buitenlandse hulp in het kader van de nieuwe
financiële vooruitzichten 2007-2013**

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT**

**betreffende de instrumenten voor buitenlandse hulp in het kader van de nieuwe
financiële vooruitzichten 2007-2013**

In de mededelingen van de Commissie van 10 februari 2004 (“Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst” [COM(2004) 101]) en van 14 juli (“Financiële vooruitzichten 2007 – 2013” [COM(2004) 487]) werd een nieuwe, vereenvoudigde politieke en administratieve structuur beschreven voor het verlenen van de communautaire hulp en de uitvoering van de samenwerkingsprogramma’s. In plaats van het bestaande¹ scala van geografische en thematische instrumenten, dat in de loop der tijd ontstaan is, worden zes instrumenten voorgesteld. Drie instrumenten zijn bedoeld voor de uitvoering van specifieke beleidslijnen en met de andere drie instrumenten kan ingespeeld worden op bijzondere behoeften.

Slechts vier van deze zes instrumenten zijn nieuw; de andere twee bestaan al en hoeven niet gewijzigd te worden. In deze mededeling worden derhalve vier nieuwe juridische instrumenten gepresenteerd die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het nieuwe kader en de nieuwe structuur:

- 1) een instrument voor pretoetredingssteun
- 2) een Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument
- 3) een instrument voor ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking
- 4) een stabiliteitsinstrument

Door de uitbreiding heeft de EU nog meer verantwoordelijkheden gekregen op het gebied van buitenlandse acties. Deze concentreren zich rond drie doelstellingen: stabiliteit, veiligheid en welvaart tot stand brengen in haar omgeving (“het nabuurschapsbeleid van de EU”); actief streven naar duurzame ontwikkeling op internationaal niveau (“de EU als partner voor duurzame ontwikkeling”); mondiaal politiek bestuur bevorderen en de strategische veiligheid en de veiligheid van de burger waarborgen (“de EU als wereldspeler”)².

Om invulling te geven aan deze verantwoordelijkheden werd op 10 februari 2004 de mededeling “Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst - Beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013” goedgekeurd, waarin als ambitieus doel gesteld werd **de EU een sterkere stem te geven, ondersteund met efficiëntere hulpmiddelen**. Deze mededeling vormt een nieuwe stap, waarmee de Commissie zichzelf

¹ Hangende wetgevingsvoorstellen worden alleen voortgezet wanneer de goedkeuring van het voorstel noodzakelijk is voor de uitvoering van de begrotingstoewijzingen in het kader van de huidige Financiële Vooruitzichten. Te zijner tijd zal de Commissie de voorstellen die niet onontbeerlijk zijn intrekken.

² Deze doelstellingen worden nader beschreven in de mededeling van 10 februari.

niet wil herhalen, maar wil aantonen dat interventies van de EU een meerwaarde hebben. De aanpak om de politieke doelstellingen te verwezenlijken wordt nader beschreven en er worden ondersteunende instrumenten voorgesteld.

Met meer dan 450 miljoen inwoners en een kwart van de mondiale productie en als grootste donor en belangrijkste handelspartner van meer dan 100 landen, oefent de EU van 25, en binnenkort 27 lidstaten grote invloed op de politieke en economische keuzes die de welvaart en stabiliteit in Europa en daarbuiten bepalen en omgekeerd zijn deze keuzes van invloed op het welzijn en de veiligheid van de Europeanen.

Dit potentieel wordt evenwel niet ten volle benut. Er bestaat een kloof tussen het economische gewicht van de EU en haar politieke slagkracht.

Het kan Europa politiek dan wel financieel duur komen te staan als zij haar mogelijkheden op het gebied van de buitenlandse betrekkingen niet volledig benut. De buitenwereld stelt onze vaardigheden om coherent op te treden en te reageren voortdurend zwaar op de proef. Zelfs afgezien van de crises in Irak en Argentinië zijn er talloze voorbeelden van de prijs die Europa betaalt.

Voor de periode 2007-2013 moet de EU daarom een lange-termijnvisie ontwikkelen en een eigen koers bepalen in plaats van alleen op gebeurtenissen te reageren. **Als de EU internationaal meer gewicht in de schaal wil leggen, moet zij met één stem spreken en een werkelijk gemeenschappelijke strategie voorstaan.** De EU moet haar capaciteit vergroten en via bi- en multilateraal beleid internationaal bestuur doelmatiger maken en duurzame ontwikkeling en politieke stabiliteit bevorderen. Ook moet zij meer vermogen ontwikkelen om breed buitenlands beleid te formuleren, waarbij voorkomen moet worden dat de samenhang van haar optreden ondermijnd wordt door versnippering over verschillende pijlers. Daarnaast moet zij erop toezien dat voor eenmaal goedgekeurde beleidslijnen alle communautaire middelen worden ingezet, evenals nationale instrumenten, overeenkomstig de desbetreffende besluitvormingsprocedures.

De Europese burger verlangt dat Europa actiever optreedt op het wereldtoneel, ook op terreinen waarop het communautaire beleid momenteel niet de toon zet. Uit opiniepeilingen blijkt dat veruit de meeste mensen van mening zijn dat voor het buitenlands beleid optreden op Europees niveau ruim de voorkeur verdient boven nationaal optreden. Twee derde van de Europese burgers is voorstander van een gemeenschappelijk buitenlands beleid, en drie kwart is voor een gemeenschappelijk defensiebeleid. Zij verwachten dat de EU hun gemeenschappelijke belangen en waarden vaker verdedigt in internationaal verband en daarbij een duidelijke lijn volgt tijdens multilaterale onderhandelingen en invloed uitoefent op het mondialiseringsproces. Vanwege haar eigen ervaringen met de Europese integratie pleit de EU daarbij niet voor een unilaterale aanpak, maar eerder voor een multilateraal institutioneel kader en de gezamenlijke vaststelling van regels. De EU moet ook zorgen voor samenhang van haar binnenlandse beleid met betrekking tot het effect daarvan op de rest van de wereld en een betere dialoog voeren met het maatschappelijk middenveld, zodat rekening gehouden wordt met de belangen van alle partijen.

In een wereld die gekenmerkt wordt door openheid en instabiliteit, staan burgers in toenemende mate bloot aan de risico's van conflicten, natuurrampen en epidemieën. Zonder binnengrenzen is de EU vatbaar voor de gevolgen van dergelijke risico's en dreigingen; zij moet haar buitenlandse beleid hierop afstemmen en concreet steun verlenen aan internationale inspanningen die niet alleen invloed hebben op de fysieke veiligheid van burgers en hun

ontwikkelingspotentieel, maar ook op de algemene veiligheid en stabiliteit. Zoals hieronder beschreven zal door een coherente aanpak op het gebied van de buitenlandse betrekkingen de invloed van de EU vele malen groter zijn dan die van individueel of parallel opererende lidstaten.

HET COMPARATIEVE VOORDEEL VAN UITGAVEN OP EU-NIVEAU

Voor het verwezenlijken van de hierboven beschreven strategische doelstellingen is de toegevoegde waarde van de EU essentieel. Deze toegevoegde waarde kan nog vergroot worden.

Aanvankelijk beperkte de Gemeenschap haar interventies tot programma's die alleen betrekking hadden op ontwikkeling, maar inmiddels heeft zij met de meeste landen in de wereld brede partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten gesloten en worden complexe situaties aangepakt. Aldus heeft de EU ambitieuze programma's op verschillende terreinen ontwikkeld waarmee zij kan inspelen op alle problemen waarvoor derde landen zich geplaatst zien, van institutionele opbouw tot de ontwikkeling van een efficiënte particuliere sector. De uitgavenprogramma's zijn niet alomvattend, en kunnen dat ook niet zijn. Ze bestaan uit een op passende, op ieder partnerland afgestemde beleidsmix. Zoals hieronder wordt toegelicht, wordt met elke euro die op EU-niveau wordt besteed meer bereikt, waardoor Europees optreden meer effect heeft, dan wanneer hetzelfde bedrag op nationaal niveau wordt uitgegeven.

- **De doelmatigheid van het externe optreden van de EU: op het juiste niveau handelen**

Optreden op Europees niveau is ten eerste gerechtvaardigd omdat het de effectiefste of zelfs de enige effectieve manier is om onze doelstellingen te bereiken. De toegevoegde waarde ligt in het feit dat de **Gemeenschap het juiste niveau is om actie te ondernemen**. Europese integratie houdt namelijk in dat de voordelen die een lidstaat bewerkstelligt met zijn buitenlandse operaties ook ten goede komen aan de andere lidstaten. Het is evenwel moeilijk deze Europese factoren te integreren in nationale besluiten, waardoor uiteindelijk niet aan de verwachtingen voldaan wordt. Dit rechtvaardigt optreden op communautair niveau.

De uitbreiding is een duidelijk voorbeeld van een situatie waarin communautair optreden de enige optie is: beoogd wordt de kandidaat-lidstaten te helpen voldoen aan de toetredingscriteria en hen voor te bereiden op het beheer van EU-fondsen. Er bestaat een duidelijke behoefte aan optreden op EU-niveau. Daarbij kan een beroep worden gedaan op de ervaringen van lidstaten (bijvoorbeeld in de vorm van twinning). De doelstellingen van het nabuurschapsbeleid kunnen eveneens alleen verwezenlijkt worden door optreden op EU-niveau: veiligheid en migratie zijn twee voorbeelden van gebieden waarop de maatregelen geoptimaliseerd kunnen worden als ze op Europees niveau uitgevoerd worden. Hetzelfde geldt ook voor standaardisatie en de vaststelling van normen en voor de externe toepassing van intern beleid van de EU (biodiversiteit, broeikaseffect, ondernemingsbestuur, enz.).

De toegevoegde waarde van de communautaire financiering komt ook voort uit het feit dat **alleen de Gemeenschap in de betrekkingen met derde landen invloed heeft op alle scharnierpunten tegelijk**. De Gemeenschap kan daarom samenhang en synergie tussen de belangrijkste instrumenten voor de buitenlandse betrekkingen garanderen: politieke dialoog, handel, hulp, economische samenwerking, externe toepassing van intern beleid. De bilaterale betrekkingen van de lidstaten (op politiek gebied bijvoorbeeld) met een bepaald derde land of

regio kunnen langer bestaan of hechter zijn, maar alleen de EU beschikt over het volledige palet instrumenten. Als gevolg daarvan hebben de communautaire uitgaven, in combinatie met andere beschikbare instrumenten, meer effect dan nationale of zelfs multilaterale uitgaven, die beperkt zijn doordat het niet mogelijk is de samenhang tussen de uitgaven en andere beleidslijnen optimaal te benutten.

Voorbeeld: Het comparatieve voordeel van de Europese aanpak blijkt duidelijk uit de Westelijke Balkan, waar de EU hulp verleende bij de aanpak van de crisis en nu de stabilisering van de regio bevordert (door de combinatie van politieke dialoog, ad hoc handelsregelingen, omvangrijke financiële programma's, ondermeer voor samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, maatregelen voor stabilisering van de democratie, economische hervormingen, enz.). Het lijkt niet waarschijnlijk dat acties van de lidstaten eenzelfde effect zouden sorteren.

- **De doelmatigheid van het buitenlandse optreden van de EU: middelen bundelen**

De toegevoegde waarde van het optreden van de EU hangt rechtstreeks samen met de **invloed en zichtbaarheid** die voortvloeien uit het **economische gewicht** van de Gemeenschap, de **kritische financiële massa** en de aanzienlijke schaalvoordelen die behaald kunnen worden.

Voorbeeld: Op het gebied van water kon de Gemeenschap een hoeveelheid middelen bij elkaar brengen waarmee mondiaal effect gesorteerd kan worden (na de wereldtop over duurzame ontwikkeling zal de EU € 1 miljard vrijmaken voor het "Water for life"-initiatief). Zelfs wanneer de lidstaten individueel evenveel deskundigheid zouden ontwikkelen op dit gebied, kan door de omvang van de hulp en de diversiteit van de deskundigheid die de EU tegelijkertijd kan mobiliseren iedere euro die in dit verband wordt uitgegeven veel meer effect sorteren.

- **De katalyserende werking van EU-optreden: expertise bundelen**

De Gemeenschap **werkt samen met het merendeel van de landen** in de wereld. Hierdoor kunnen de lidstaten, zij het indirect, bijdragen aan acties in alle ontwikkelingslanden en landen in overgang. Dankzij de **ervaring die zij heeft opgedaan met regionale integratie** heeft de Gemeenschap een duidelijk voordeel bij de samenwerking met andere regionale entiteiten in het bevorderen van regionale processen. Dit geldt bijvoorbeeld voor regionale entiteiten in Afrika en Mercosur.

De toegevoegde waarde van de EU komt ook voort uit de **methoden** die zij hanteert, en uit de **coördinatie en samenhang** die zij garandeert. Daarbij fungeert de EU als **katalysator** voor de inspanningen van individuele lidstaten.

Voorbeeld: Op het gebied van de communautaire humanitaire hulp heeft de EU vooral toegevoegde waarde gegenereerd door begrip te kweken voor de noodzaak van complementariteit en coördinatie, waardoor een constructieve werkverdeling tussen de bilaterale hulp van de lidstaten en de communautaire hulp ontstond (benchmarkeffect). De EU verleent jaarlijks 50% van de totale humanitaire hulp, waarbij ECHO alleen al 25% van dit totaal vertegenwoordigt. Hierdoor kan de EU de internationale humanitaire respons beïnvloeden ten opzichte van de andere belangrijke donoren, zoals de VS en organisaties zoals de VN.

De toegevoegde waarde van de EU komt ook voort uit de methoden die zij hanteert, met name het ontkoppelen van de hulp, sectorale en begrotingssteun, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van het land wordt gestimuleerd, de nationale begroting doelmatiger gemaakt wordt, nationale planningssystemen de optimale balans kunnen vinden tussen lopende en kapitaalkosten, de hulp van de donors wordt afgestemd op de nationale prioriteiten en tijdschema's en regeringen aangemoedigd worden een meer resultaatgerichte aanpak te hanteren. De Commissie heeft ook pionierswerk verricht bij het ontwikkelen van een waarlijk resultaatgerichte aanpak van ontwikkeling, waarbij de omvang van de hulp rechtstreeks gekoppeld worden aan de mate waarin het land zijn eigen ontwikkelingsdoelstellingen verwezenlijkt.

- **De toegevoegde waarde moet verder benut worden**

De toegevoegde waarde van het EU-optreden in vergelijking met wat de lidstaten individueel of parallel kunnen verwezenlijken heeft zijn maximum nog niet bereikt. Wanneer er meer samenhang aangebracht wordt in de buitenlandse betrekkingen van de Europese Unie, kan de doelmatigheid vergroot worden, mits de energie die nu in interne discussies wordt gestoken ingezet wordt voor het buitenlandse beleid.

Dankzij de hervorming van de strategische planning, de opzet van EuropeAid en de decentralisatie van het projectbeheer konden degenen die verantwoordelijk zijn voor de programmering al beter inspelen op de lokale behoeften en kon een betere samenhang met de andere donors tot stand gebracht worden, alsmede versnelde uitvoering van de programma's (gemiddeld één jaar korter). De EU-acties concentreerden zich op de gebieden waarop de toegevoegde waarde het grootst is: handel en ontwikkeling, regionale integratie, macro-economische steun, infrastructuur, bestuur en 'moeilijke partnerschappen'. Er zijn nog andere terreinen waarop de toegevoegde waarde beter benut kan worden, bijvoorbeeld bij het verbeteren van crisisbeheersingsoperaties (wanneer de traditionele steun geblokkeerd is), meer samenhang van het buitenlandse beleid van de EU en betere afstemming tussen het buitenlandse beleid en het beleid van de lidstaten.

Het blijkt steeds duidelijker dat de interne politieke doelstellingen van de EU, bijvoorbeeld duurzame groei of veiligheid, en de externe doelstellingen, zoals duurzame ontwikkeling en het bevorderen van de mensenrechten en de democratie, op elkaar afgestemd moeten worden.

MEER DOELMATIGHEID IS NOODZAKELIJK: VOLLEDIGE HERZIENING VAN DE INSTRUMENTEN VOOR BUITENLANDSE BETREKKINGEN

Zoals reeds opgemerkt houden de hierbij ingediende voorstellen een aanzienlijke vereenvoudiging in van de bestaande RELEX-instrumenten. Tot op heden worden de communautaire hulp en samenwerking uitgevoerd via een serie regionale instrumenten, bijvoorbeeld CARDS, TACIS, MEDA, enz., en de afspraken in het kader van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) in de Overeenkomst van Cotonou. Daarbij komen nog een flink aantal thematische instrumenten, bijvoorbeeld het Europees initiatief voor de democratie en de mensenrechten.

Voor de hulp voor en samenwerking met het zuidelijke Middellandse-Zeegebied, het Nabije Oosten en het Midden-Oosten bestaan momenteel bijvoorbeeld elf verschillende verordeningen. Een vergelijkbare situatie geldt voor de TACIS-regio en voor Azië en Latijns-

Amerika. Pretoetredingssteun wordt via drie verschillende instrumenten verleend, waarop aparte verordening van de Raad en een coördinatieverordening van toepassing zijn.

Tussen al deze verordeningen bestaan aanzienlijke verschillen met betrekking tot comitéprocedures en programmering. Het is steeds moeilijker geworden de communautaire programma's op basis van een dergelijk gemengd en complex pakket van instrumenten op efficiënte en gecoördineerde wijze te beheren.

- **Beleidsgestuurde instrumenten**

Zoals aangekondigd in de mededelingen van 10 februari en 14 juli stelt de Commissie daarom voor de instrumenten drastisch te vereenvoudigen, vanuit de behoefte om meer samenhang en consistentie aan te brengen in het externe optreden en met de beschikbare middelen meer en betere resultaten te verwezenlijken, uitgaande van de volgende principes:

- **Samenhang van het beleid als geheel:** er wordt erop toegezien dat er een evenwichtige beleidsmix bestaat en dat korte-termijnrespons en lange-termijnstrategieën met elkaar in evenwicht zijn door middel van nationale en regionale strategiedocumenten, toetredingsstrategieën en thematische strategieën. Aangezien deze regelmatig worden geëvalueerd en de nieuwe instrumenten op de meest passende wijze gecombineerd kunnen worden, is de samenhang van de aanpak gewaarborgd.
- **Vereenvoudiging van de structuur en de procedures**³: de begrotingslijnen en procedures (financieringsmiddelen en de rechtsgrondslagen) zullen vereenvoudigd worden om ze met name in urgente situaties en crises doeltreffender en doelmatiger te maken en ze beter af te stemmen op nieuwe initiatieven zoals het Wereldfonds voor de bestrijding van HIV/AIDS, tuberculose en malaria of het initiatief voor arme landen met een zware schuldenlast (HIPC-initiatief).
- **Resultaatgerichtheid van de toewijzing van de middelen:** er bestaat brede consensus over het feit dat de middelen toegekend moeten worden op grond van de verwachte en de gemeten resultaten. Aan de nationale en de regionale strategiedocumenten moeten grondigere analyses ten grondslag liggen, waarin de oorspronkelijke doelstellingen vergeleken worden met de uiteindelijke resultaten.
- **Betere dialoog en coördinatie met andere donoren en instellingen:** in de eerste plaats met de instellingen van de EU maar ook met de lidstaten en de instellingen van Bretton Woods.
- **Betere dialoog met derde landen:** de nieuwe reeks vereenvoudigde en doelgerichte instrumenten zal gelden voor alle landen, wat zal leiden tot beter begrip en meer transparantie.

Om de doeltreffendheid van door de Commissie beheerde EU-steun in het algemeen verder te verbeteren zal bij de nieuwe instrumenten en de financiële middelen die in het kader daarvan worden toegewezen nog rekening gehouden worden met behoeften en prestatiecriteria. De integratie van de voormalige EOF-steun in de begroting zal kruisbestuiving in de hand werken

³ Momenteel zijn er 91 begrotingslijnen voor het beleidsterrein RELEX. Hiertoe behoren niet de begrotingslijnen die betrekking hebben op ander beleid waarvoor middelen worden gebruikt uit de huidige rubriek 4.

zodat de beste toepassing wordt bereikt van de twee eerdere systemen. De Commissie zal er verder op toezien dat het nieuwe kader waarbinnen de programmering en de verstrekking van de hulp worden gereguleerd haar de mogelijkheden verschaft om doeltreffend op te treden.

- **Overgang naar slechts zes instrumenten, waarvan vier nieuwe**

Binnen het in deze mededeling beschreven kader worden de bestaande complexiteit en inconsistenties aanzienlijk teruggebracht. Er worden *drie nieuwe instrumenten* voorgesteld voor de drie overkoepelende thema's van het buitenlandse beleid, te weten het toetredingsbeleid, het beleid ten aanzien van buurlanden en de communautaire steun voor economische samenwerking en ontwikkeling voor andere landen. Deze drie hoofdinstrumenten worden aangevuld met drie specifieke instrumenten, waarvan één nieuw, voor specifieke behoeften en met name voor crisissituaties.

De drie beleidsterreinen en bijbehorende hoofdinstrumenten zijn:

Pretoetredingsbeleid

Dit omvat de kandidaat-lidstaten (Turkije en Kroatië) en de potentiële kandidaat-lidstaten (de Westelijke Balkan) en is gebaseerd op het raamwerk voor toetreding en pretoetreding, te weten de strategiedocumenten, periodieke verslagen, de Europese partnerschappen en de toetredingspartnerschappen en de onderhandelingen.

Het instrument voor pretoetredingssteun vervangt een aantal bestaande instrumenten (PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS, enz.) en heeft betrekking op institutionele opbouw, regionale en grensoverschrijdende samenwerking, regionale ontwikkeling, plattelandsontwikkeling en de ontwikkeling van het menselijk potentieel en sluit aan bij de behoefte aan een flexibele aanpak om snel in te kunnen spelen op nieuwe prioriteiten.

De begunstigde landen worden ingedeeld in twee categorieën, afhankelijk van hun status van kandidaat-lidstaat of potentiële kandidaat-lidstaat (zoals vastgesteld door de Raad). Potentiële kandidaat-lidstaten blijven steun ontvangen volgens het systeem van de CARDS-verordening: steun voor institutionele opbouw en democratisering, economische en sociale ontwikkeling, regionale en grensoverschrijdende samenwerking en bepaalde maatregelen met het oog op de aanpassing aan het acquis communautaire, met name wanneer dit in het wederzijdse belang van de EU en het begunstigde land is. Kandidaat-lidstaten ontvangen eveneens deze steun, maar daarnaast ook hulp om:

- *te voldoen aan de politieke en economische criteria en alle criteria die verband houden met het acquis communautaire met het oog op de toetreding (de toetredingscriteria) en steun voor de opbouw van bestuurlijke en justitiële capaciteit voor de uitvoering;*
- *zich voor te bereiden op de structuur-, cohesie- en plattelandsontwikkelingsfondsen (EU-fondsen) na toetreding, zowel door opzet van de noodzakelijke structuren en systemen als door het financieren van projecten.*

Binnen deze overkoepelende doelstellingen wordt er gezien de geschiedenis en de context van de Balkan extra aandacht besteed aan stabilisering, regionale samenwerking, maatregelen om het vertrouwen te vergroten en economische ontwikkeling.

De EIB-groep zal dezelfde doelstellingen ondersteunen door ondermeer medefinanciering van regionale programma's en andere vormen van medefinanciering of specifieke mandaten.

Het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument

Dit instrument richt zich op landen die vallen onder het Europese nabuurschapsbeleid, dat wil zeggen de landen in het zuidelijke en oostelijke Middellandse-Zeegebied (de MEDA-landen), de westelijke NOS en de zuidelijke Kaukasus. Dit instrument dient ook ter ondersteuning van ons strategisch partnerschap met Rusland.

De doelstelling van het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument is tweeledig:

- bevordering van steeds verdergaande economische integratie en nauwere politieke samenwerking tussen de EU en de partnerlanden;*
- aanpak van de specifieke problemen en taken in verband met de geografische nabijheid van de EU en haar buurlanden.*

Het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument draagt bij aan meer samenwerking op het gebied van politiek, economie, cultuur en veiligheid tussen de EU en haar buurlanden. Het is een breed instrument dat dient ter vervanging van MEDA, TACIS en andere bestaande instrumenten, zoals het Europees initiatief voor de democratie en de mensenrechten (EIDHR). Het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument is een zogenaamd beleidsgestuurd instrument, dat zal aansluiten bij de bestaande bilaterale overeenkomsten tussen de Gemeenschap en haar buurlanden. Het richt zich met name op steun voor de uitvoering van de actieplannen in het kader van het nabuurschapsbeleid. Het instrument gaat verder dan het nastreven van doelstellingen zoals duurzame ontwikkeling of armoedebestrijding en omvat bijvoorbeeld ook aanzienlijke steun voor maatregelen die moeten leiden tot geleidelijke deelname aan de interne markt. Er zal steun verleend worden voor aanpassing van de wetten, convergentie van de regelgeving en institutionele opbouw via mechanismen als de uitwisseling van ervaringen, lange-termijntwinning met de lidstaten of deelname aan communautaire programma's en agentschappen.

Grensoverschrijdende samenwerking vormt een apart, vernieuwend onderdeel, in het kader waarvan "gemeenschappelijke programma's" gefinancierd zullen worden waarmee aan elkaar grenzende regio's van lidstaten en partnerlanden samen worden gebracht. Dit instrument zal leiden tot een radicale vereenvoudiging van de procedures en tot aanzienlijk meer efficiëntie. De gehanteerde aanpak lijkt op die van de Structuurfondsen, waarbij wordt uitgegaan van meerjarenprogrammering, partnerschappen en medefinanciering. Voor grensoverschrijdende samenwerking aan de buitengrenzen van de EU wordt een gemeenschappelijke aanpak gehanteerd via ofwel het instrument voor pretoetredingssteun ofwel het Europese nabuurschaps- en partnerschapsinstrument, al naargelang het land. De onderdelen van deze instrumenten die betrekking hebben op grensoverschrijdende samenwerking zullen medegefinancierd worden door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO).

De EIB zal de steun voor deze doelstellingen uitbouwen op de terreinen waarop zij bevoegd is, met name in de volgende generatie externe mandaten, waarbij erop toegezien wordt dat de eigen middelen en de begrotingsmiddelen in een breed scala van financieringsinstrumenten optimaal gecombineerd worden.

Beleid inzake ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking met andere landen

Hieronder vallen met name alle landen, gebieden en regio's die niet in aanmerking komen voor steun in het kader van het pretoetredingsinstrument of het Europese nabuurschaps- en partnerschapsinstrument. Het doel van dit beleid is om ontwikkelingssamenwerking, economische samenwerking, financiële samenwerking, wetenschappelijke en technische samenwerking en alle andere vormen van samenwerking met partnerlanden en -regio's te bevorderen en ontwikkelingslanden hierdoor te helpen de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling te verwezenlijken en zo de armoede te bestrijden. Deze samenwerking wordt uitgevoerd in het kader van de beginselen en doelstellingen van het buitenlandse optreden van de EU, overeenkomstig artikel 179 en 181 A van het EG-Verdrag.

Het instrument voor ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking wordt het belangrijkste instrument om ontwikkelingslanden te ondersteunen in hun inspanningen om deze doelen te bereiken. Het is een breed instrument dat zowel betrekking heeft op de samenwerking met de partnerlanden en -regio's als op alle horizontale of thematische initiatieven ten behoeve van de partnerlanden die geschikt zijn om de in artikel 177 tot en met 181 A van het EG-Verdrag beschreven doelstellingen te verwezenlijken en om de internationale verplichtingen van de Gemeenschap na te komen. De opvolger van het negende EOF wordt ook in dit instrument opgenomen. Deze integratie in de begroting zal kruisbestuiving in de hand werken zodat de beste toepassing wordt bereikt van de twee eerdere systemen.

Deze drie hoofdinstrumenten zijn beleidsgestuurd en hebben daarom specifieke geografische implicaties en toepassingsgebieden. Ze worden aangevuld met drie instrumenten/programma's die bedoeld zijn om in te spelen op crisissituaties:

Het stabiliteitsinstrument

Dit is een nieuw instrument, waarmee beoogd wordt adequaat te reageren op instabiliteit en crises en taken op de langere termijn waarbij stabiliteit of veiligheid een rol speelt. Het vormt een aanvulling op de instrumenten voor pretoetredingssteun, het nabuurschaps- en partnerschapsbeleid en ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking en zal hulp bieden om de voorwaarden te scheppen voor de uitvoering van de beleidslijnen waarop deze instrumenten gebaseerd zijn.

Het stabiliteitsinstrument zal de Gemeenschap met name in staat stellen om:

- *effectief, onmiddellijk en samenhangend te reageren op crises en instabiele situaties door middel van een enkel financieringsinstrument, totdat de programmering van de algemene instrumenten voor samenwerking en hulp kan worden hervat. Hierbij zal voortgebouwd worden op de reeds gebleken toegevoegde waarde van het snelle-reactiemechanisme en noodmaatregelen die reeds genomen zijn in het kader van een aantal bestaande financieringsinstrumenten voor buitenlandse hulp;*
- *mondiale en regionale grensoverschrijdende problemen aan te pakken waarbij veiligheid of stabiliteit een rol spelen, waaronder nucleaire veiligheid en non-proliferatie, de bestrijding van mensenhandel, misdaad en terrorisme en grote onvoorziene gevaren voor de internationale volksgezondheid;*

- *tijdig te reageren op toekomstige urgente beleidsuitdagingen voor de EU, door maatregelen te nemen waarin de drie beleidsgestuurde instrumenten niet voorzien, totdat deze maatregelen adequaat in het beleidskader van deze instrumenten geïntegreerd kunnen worden.*

Het stabiliteitsinstrument valt geheel onder de eerste pijler, maar bij de opzet wordt rekening gehouden met de noodzaak van effectieve operationele coördinatie tussen communautaire acties en maatregelen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

Het instrument voor humanitaire hulp en macrofinanciële bijstand

Deze twee instrumenten worden niet gewijzigd, behalve dat voedselhulp met een humanitair karakter voortaan onder humanitaire hulp zal vallen in plaats van onder een aparte verordening. Het instrument voor humanitaire hulp is al duidelijk genoeg gedefinieerd wat betreft toepassingsgebied en doelstellingen en wordt goed en doelmatig uitgevoerd. Macrofinanciële bijstand is sinds de opzet in 1990 een goed instrument gebleken voor economische stabilisatie en een drijvende kracht achter structurele hervormingen in de begunstigde landen; dit instrument hoeft dus niet gewijzigd te worden.

• De externe aspecten van binnenlands beleid

Zoals reeds beschreven heeft de toepassing van interne beleidslijnen buiten de EU grote toegevoegde waarde voor acties op Europees niveau. Daarnaast is het van groot belang de behoefte aan coherent beleid en thematische zichtbaarheid van het desbetreffende binnenlandse beleid (met name onderwijs, milieu, immigratie en asielzaken, douane en belastingen en netwerken) af te stemmen op de behoefte aan algemene samenhang van de buitenlandse betrekkingen (zoals gedefinieerd in de nationale en regionale strategiedocumenten en in de kaderdocumenten voor pretoetreding).

Vanuit deze basisvoorwaarde zullen de drie hierboven beschreven beleidsgestuurde instrumenten *betrekking hebben op alle beleidsterreinen*, als specifiek thematisch onderdeel of in het kader van de beleidsmix die voor een land of regio is vastgesteld aan de hand van nationale of regionale strategiedocumenten en programma's of Europese en toetredingspartnerschappen. Daarom zijn er niet systematisch aparte juridische instrumenten of verordeningen nodig die de externe aspecten van intern beleid behandelen.

Hierin voorzien de aangehechte ontwerpverordeningen.

In de relevante instrumenten en verordeningen zijn adequate en volledige bepalingen opgenomen waarmee gegarandeerd is dat voldoende rekening wordt gehouden met de externe aspecten van het interne beleid. Hierdoor kunnen in het kader van de vier nieuwe instrumenten maatregelen genomen worden ter ondersteuning van beleidsterrein als milieu, onderwijs, vervoer, douane en belastingen. In bepaalde gevallen zal het nastreven van een beleidsdoelstelling vereisen dat middelen niet geografisch geprogrammeerd worden, wanneer zij tegemoet komen aan multilaterale doelstellingen, waardoor de EU haar milieudoelstellingen in multilaterale context kan bevorderen, onafhankelijk van de prioriteiten van de individuele begunstigden.

De Commissie zal een dialoog voeren met de Raad en het Parlement over hoe zij ervoor wil zorgen dat de doelstellingen van deze beleidslijnen en instrumenten overeenkomen en samenhangen met de algemene koers van het beleid van de EU en dat er zo min mogelijk overlap en leemtes bestaan tussen de thematische en de geografische instrumenten. Zoals uiteengezet in de eerdere mededelingen moet beleid ten grondslag liggen aan de instrumenten, zodat de algemene samenhang gewaarborgd is.

Door de nieuwe structuur zullen de financieringsprocedures doelmatiger en efficiënter zijn doordat ze flexibeler en transparanter zijn, waardoor er minder vertraging optreedt tussen de politieke besluitvorming en de uitvoering.

De Raad en het Parlement worden uitgenodigd de in deel 2 en 3 voorgestelde verordeningen voor het Europese nabuurschaps- en partnerschapsinstrument en het instrument voor economische samenwerking en ontwikkelingssamenwerking goed te keuren.

De Raad wordt uitgenodigd na raadpleging van het Europees Parlement de in deel 1 en 4 voorgestelde instrument voor pretoetredingssteun en het stabiliteitsinstrument goed te keuren.