

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.4.2009
COM(2009) 196 definitief

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

Tussentijdse evaluatie van de financieringsinstrumenten voor externe acties

{SEC(2009) 530}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Tussentijdse evaluatie van de financieringsinstrumenten voor externe acties

1. DE HERVORMING VAN DE FINANCIËLE INSTRUMENTEN

Met de recente hervorming van de financiële instrumenten voor externe acties zijn meer dan dertig verschillende ad-hocbesluiten ondergebracht in vier geografische en vier thematische instrumenten, aangevuld met een reeks thematische programma's¹. Deze omvangrijke rationalisering en vereenvoudiging heeft de volgende grote voordelen opgeleverd:

- algemene beleidssamenhang, consistentie en synergie tussen de belangrijkste instrumenten voor de buitenlandse betrekkingen van de Unie (politieke dialoog, handel, hulp, economische samenwerking, externe toepassing van intern beleid en multilateralisme);
- gestroomlijnde procedures om de programmering en verstrekking van de hulp en de crisisrespons doeltreffender, efficiënter en flexibeler te maken; en
- verbetering van de dialoog en de coördinatie met de begunstigden, tussen de instellingen en met andere donoren.

Dankzij de nieuwe structuur zijn voor het eerst op basis van een aantal specifieke verordeningen een reeks ruime samenwerkingsstructuren tot stand gebracht, die worden afgestemd op en aangevuld door EIB-operaties, GBVB/EVDB-operaties en macrofinanciële bijstand.

De nieuwe instrumenten worden ten uitvoer gelegd via strategiedocumenten voor landen, regio's en thema's en indicatieve meerjarenplannen in geval van het pretoetredingsinstrument. Door deze programmeringsdocumenten en de financiële toewijzingen voor meerdere jaren kan de hulp duidelijk worden vastgelegd en samen met de begunstigden uitgevoerd.

2. DE TUSSENTIJDSE EVALUATIECLAUSULE IN DE FINANCIËLE INSTRUMENTEN

De zeven nieuwe verordeningen (niet de verordening inzake humanitaire hulp) bevatten een clausule op grond waarvan de Commissie vóór 31 december 2010 een rapport moet indienen over de uitvoering van de verordeningen en eventueel de nodige wijzigingen moet voorstellen. Deze evaluatie omvat uitdrukkelijk de in bijlage IV van het DCI vastgestelde indicatieve financiële toewijzingen en de in artikel 29, lid 1, van het ENPI bedoelde financiële uitsplitsing.

Hoewel de clausule de uiterste datum vaststelt op 31 december 2010, heeft de Commissie op verzoek van het Parlement tijdens de laatste onderhandelingen voor de goedkeuring van de

¹ De betrokken instrumenten zijn het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI), het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI), het Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR), het stabiliteitsinstrument (IfS), het instrument voor samenwerking met geïndustrialiseerde landen (ICI), het instrument voor samenwerking inzake nucleaire veiligheid (INSC), het instrument voor pretoetredingssteun (IPA) en de verordening inzake humanitaire hulp. De verordening inzake humanitaire hulp is niet gewijzigd.

instrumenten toegezegd de evaluatie uit te voeren vóór de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2009 en rekening te houden met de rapporten en aanbevelingen van het Parlement.

Deze tussentijdse evaluatie betreft enkel de rechtsinstrumenten. De aanbevelingen van het Parlement die geen invloed hebben op de juridische teksten, worden in het kader van de tussentijdse evaluatie van de strategie- en programmeringsdocumenten behandeld. Die evaluatie zal de tot dusver geboekte resultaten beoordelen en de strategieën bijstellen in het licht van de ontwikkelingen in de partnerlanden. Hierbij zal bijzondere aandacht worden besteed aan de deelname van het maatschappelijk middenveld en de doeltreffendheid van de hulp. Het evaluatieproces, de bijgestelde strategiedocumenten en de indicatieve meerjarenprogramma's waarin de middelen voor 2011-2013 over de sectoren worden verdeeld, zijn normaal gesproken tegen eind 2009 voltooid. Het IPA valt onder een ander strategisch en programmeringskader voor een periode van drie jaar, dat jaarlijks in overeenstemming wordt gebracht met het strategiedocument voor de uitbreiding.

Voor de financiële middelen wordt enkel nagegaan of ze in overeenstemming zijn met de in de besluiten vastgestelde referentiebedragen en indicatieve toewijzingen. De tussentijdse evaluatie loopt niet vooruit op de herziening van de later dit jaar voor te stellen begroting of de jaarlijkse begrotingsprocedure.

Deze evaluatie heeft tot doel om te verifiëren of de instrumenten voldoen aan de doelstellingen van de hervorming, met name wat betreft de grootschalige vereenvoudiging. Vereenvoudiging is een continu proces en de Commissie zal ook nagaan welke verbeteringen er verder mogelijk zijn, waaronder wijzigingen van het Financieel Reglement, met name wat betreft de controle.

Aan deze mededeling zijn de volgende documenten toegevoegd:

- een werkdocument van de diensten van de Commissie dat meer uitvoerig over de verschillende instrumenten rapporteert;
- wetgevingsvoorstellen op de gebieden waarop de Commissie op basis van de evaluatie heeft geconcludeerd dat bepaalde wijzigingen nodig zijn.

3. BEVINDINGEN DIE WETGEVINGSVOORSTELLEN VEREISEN

3.1 De noodzaak om de lacunes in de wetgeving weg te werken

Om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van het beleid en de nieuwe instrumenten consistent en coherent zijn met de algemene strekking van het EU-beleid, is de Commissie met de Raad en het Parlement een dialoog over de beleidsstrategie aangegaan. Deze dialoog is verankerd in verklaringen nrs. 4 en 5 betreffende de democratische controle en de samenhang van externe acties bij het Interinstitutioneel Akkoord betreffende de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer (IIA)².

In 2007 volgde de dialoog op de bij de Raad en het Parlement ingediende ontwerp-strategiedocumenten voor de tenuitvoerlegging van de verschillende instrumenten. De dialoog in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun vindt jaarlijks plaats. De nieuwe

² PB C 139 van 14.6.2006, blz. 1.

instrumenten hebben in het algemeen de in de hervorming van de financieringsinstrumenten voor de externe acties bepaalde doelstellingen bereikt (zie werkdocument).

De belangrijkste kwestie die tijdens het controleproces naar voren is gekomen, betrof het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI). Het Parlement was van mening dat bepaalde onder de geografische programma's geprogrammeerde acties niet in aanmerking kwamen voor steun uit hoofde van de DCI-verordening. Het vond dat de acties hetzij niet voldoende gericht waren op de bestrijding van armoede en de verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling, hetzij niet voldeden aan de criteria voor officiële ontwikkelingshulp (ODA), zoals vereist is op grond van artikel 2, lid 4. Het Parlement heeft vier resoluties aangenomen waarin wordt gesteld dat de Commissie haar uitvoerende bevoegdheid heeft overschreden en waarin wordt gepleit voor het intrekken van de maatregelen.

Tezelfdertijd heeft de begrotingsautoriteit in 2007 en 2008 vier voorbereidende acties opgestart om niet-ODA-maatregelen, die niet uit hoofde van het DCI kunnen worden gefinancierd, te ondersteunen:

- zakelijke en wetenschappelijke uitwisselingen met China,
- zakelijke en wetenschappelijke uitwisselingen met India,
- samenwerking met landen met middeninkomens in Azië,
- samenwerking met landen met middeninkomens in Latijns-Amerika.

Gezien de steeds grotere rol van de opkomende economieën, met name China, India en Brazilië, en de intensivering van de relaties van de EU met verschillende dynamische partners uit ontwikkelingslanden, wordt het steeds belangrijker om in deze landen maatregelen te kunnen financieren die verder gaan dan ODA.

Het Parlement heeft zich ook verzet tegen het gebruik van het DCI om de mobiliteitscomponent van het onderdeel voor externe samenwerking van Erasmus Mundus (EMECW) te financieren, omdat deze niet voor ODA in aanmerking zou komen. Om niet het hele programma in gevaar te brengen, heeft de Commissie erin toegestemd om deze financiering vanaf 2010 niet langer in het DCI op te nemen, en in het kader van de tussentijdse evaluatie een juridische oplossing te vinden.

Hoewel de DCI-verordening het belangrijkste kader voor samenwerking moet blijven voor deze landen, kent de financiële structuur voor externe acties door deze beperkingen geen rechtsgrond voor de financiering van dergelijke maatregelen. Voorgesteld wordt deze lacune binnen de huidige juridische en begrotingsbeperkingen voor 2007-2013 weg te werken door het toepassingsgebied van de DCI-verordening uit te breiden tot de DCI-landen. Deze wijziging is beperkt wat betreft de beleidsinhoud, de effecten op de begroting en de termijn. De wijziging loopt niet vooruit op toekomstige voorstellen inzake financieringsinstrumenten voor externe samenwerking uit hoofde van het volgende financiële kader.

Op basis van de ervaring van de voorbereidende acties stelt de Commissie voor de verordeningen zodanig aan te passen dat in landen die onder de DCI-verordening vallen andere maatregelen dan officiële ontwikkelingshulp kunnen worden gefinancierd.

3.2 Andere vereiste wetswijzigingen

Uit de tussentijdse evaluatie van de financieringsinstrumenten is gebleken dat ook twee andere verordeningen moeten worden gewijzigd.

3.2.1 *Het stabiliteitsinstrument (IfS)*

Het IfS is het meest recente en innovatieve financieringsinstrument, dat werd ingevoerd om aan de hand van een enkel rechtsinstrument met vereenvoudigde besluitvormingsprocedures een consistent en geïntegreerd antwoord te kunnen bieden op crises en dreigende crises. Er zijn ook aanzienlijk meer financiële middelen beschikbaar dan voor zijn voorganger, het snellereactiemechanisme. Hoewel het instrument duidelijk zijn doelstelling behaalt, zijn een aantal beperkte wijzigingen nodig.

- Doelstellingen en toepassingsgebied

Op 20 mei 2008 heeft het Europees Hof van Justitie Besluit 2004/833/GBVB van de Raad van 2 december 2004 betreffende de uitvoering van Gemeenschappelijk Optreden 2002/589/GBVB in het kader van het moratorium op lichte wapens nietig verklaard³. Het Hof verklaarde dat maatregelen ter bestrijding van de verspreiding van lichte wapens onder de aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden inzake het ontwikkelingsbeleid vallen en niet kunnen worden nagestreefd als onderdeel van het GBVB indien zowel het doel als de inhoud van deze maatregel binnen de werkingssfeer van het ontwikkelingsbeleid vallen. De Raad deelde deze visie niet toen het IfS in november 2006 werd aangenomen en artikel 3, lid 2, onder i), van de verordening bevat de volgende beperking:

“Hierin is geen steun begrepen voor maatregelen om de verspreiding van wapens tegen te gaan.”

Toen de IfS-verordening werd aangenomen, hebben de Raad en de Commissie een gemeenschappelijke verklaring afgelegd waarin zij stelden dat de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, onder i), indien nodig, als onderdeel van de tussentijdse evaluatie van de verordening zou worden herzien. Aangezien de formulering dergelijke financiering duidelijk uitsluit, wordt voorgesteld het artikel te wijzigen en in overeenstemming te brengen met het arrest van het Hof van Justitie. Om dezelfde reden moet artikel 4, lid 1, onder a), inzake maatregelen ter ondersteuning van de strijd tegen illegale handel worden gewijzigd zodat uitdrukkelijk naar “handvuurwapens en lichte wapens” wordt verwezen.

De Commissie stelt voor artikel 3, lid 2, onder i) en artikel 4, lid 1, onder a) overeenkomstig het arrest van het Hof te wijzigen en de beperking inzake steun voor maatregelen ter bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens af te schaffen.

- Deelname en oorsprongsregels

Bij het uitvoeren van maatregelen op grond van artikel 4, lid 3, betreffende capaciteitsopbouw vóór en na een crisis zijn problemen ontstaan. Veel van deze maatregelen omvatten oproepen tot het indienen van voorstellen voor ondersteuning van partnerschappen inzake vredesopbouw (capaciteitsopbouw van het maatschappelijk middenveld; activiteiten van het maatschappelijk middenveld op het gebied van vroegtijdige waarschuwing en onderzoek ter plaatse inzake conflictpreventie; en proactief beleidsadvies vanuit het maatschappelijk

³ Hof van Justitie, zaak C-91/05 (ECOWAS).

middenveld). Overeenkomstig artikel 17 inzake deelname en oorsprongsregels mogen partners uit OESO-landen die niet tot de EU of de Europese Economische Ruimte behoren niet deelnemen aan de aanbesteding van leverings- of subsidiecontracten uit hoofde van artikel 4, lid 3, inzake capaciteitsopbouw vóór en na een crisis. Er bestaat echter geen soortgelijke beperking voor contracten op grond van artikel 3 inzake crisisrespons. Dit sluit landen zoals Zwitserland en Canada van deelname uit, hoewel deze landen uitstekende voorstellen hebben ingediend. Dit veroorzaakt ernstige problemen voor de potentiële kwaliteit van de actie en het bereiken van de doelstellingen van artikel 4, lid 3, die nauw zijn verbonden met die van artikel 3.

De Commissie stelt voor om artikel 17 op technisch vlak te wijzigen om de deelname aan de aanbesteding van leverings- of subsidiecontracten voor maatregelen op grond van artikel 4, lid 3, open te stellen, zoals reeds het geval is voor maatregelen op grond van artikel 3.

- Financiële bepalingen

Aan maatregelen op grond van artikel 4, lid 1, betreffende bedreigingen voor de rechtsstaat en de openbare orde, de veiligheid en de zekerheid van individuen, kritische infrastructuur en de volksgezondheid mag op grond van de verordening maximaal 7% van de begrotingstoewijzing worden besteed. Dit percentage is onvoldoende gebleken en moet worden verhoogd. Het ontwikkelen van doeltreffende acties op deze gebieden vereist krachtigere maatregelen om daadwerkelijke impact, zichtbaarheid en geloofwaardigheid te bewerkstelligen. Om een kritieke massa te bereiken van regio-overschrijdende acties ter aanvulling van de nationale en regionale middelen, is een aangepast financieringsniveau nodig. Met de in artikel 24 van de IfS-verordening vastgestelde beperking van 7% kunnen deze doelstellingen niet worden bereikt.

De Commissie stelt voor artikel 24 te wijzigen om het maximale percentage voor maatregelen op grond van artikel 4, lid 1, op te trekken van 7 naar 10%.

3.2.2 Belastingen, heffingen en rechten in het kader van de DCI- en EIDHR-verordeningen

De voornaamste moeilijkheden bij de uitvoering van de programma's en projecten betreffen de betaling van belastingen, heffingen en rechten in het kader van de DCI- en EIDHR-verordeningen. Om in uitzonderlijke en naar behoren gemotiveerde gevallen de betaling van belastingen, heffingen en rechten mogelijk te maken, is de in de andere instrumenten ingebouwde flexibiliteit noodzakelijk. Dit is vooral belangrijk wanneer projecten of programma's worden uitgevoerd door ngo's die verplicht kunnen zijn bepaalde werkzaamheden of diensten aan de particuliere sector uit te besteden. Voorts is de onafhankelijkheid van de toestemming van de regeringen en andere autoriteiten van derde landen een van de basisbeginselen van het EIDHR, in het kader waarvan hoofdzakelijk met ngo's wordt gewerkt. In dit verband blijkt het vasthouden aan de niet-subsidiabiliteit van de betaling van belastingen en heffingen in de praktijk problematisch.

Daarom moet de formulering van artikel 13, lid 6, van het EIDHR en die van artikel 25, lid 2, van het DCI in overeenstemming worden gebracht met de desbetreffende bepalingen van de andere financieringsinstrumenten voor externe acties, en wel als volgt: "*Communautaire steun wordt in beginsel niet aangewend voor het betalen van belastingen, heffingen of rechten*

in de begunstigde landen.” De formulering van de ICI-verordening is anders en levert geen problemen op, maar voorgesteld wordt deze omwille van de consistentie ook te wijzigen.

Door te verduidelijken dat uitzonderingen slechts in afzonderlijke gevallen en in uitzonderlijke omstandigheden mogelijk zijn, zullen de interne richtsnoeren voor alle instrumenten ervoor zorgen dat deze flexibiliteit beperkt is en consistent wordt toegepast.

De Commissie stelt voor de EIDHR- en DCI-verordeningen wat betreft de betaling van belastingen, heffingen en rechten in overeenstemming te brengen met de andere instrumenten.

4. ANDERE BELANGRIJKE BEVINDINGEN

De Commissie is van mening dat de verordeningen in het algemeen adequaat zijn en dat er geen andere wijzigingen dan de voorgestelde nodig zijn. Er zijn geen grote problemen ontstaan bij de programmering. Hoewel het nog te vroeg is om de impact van de activiteiten te beoordelen, verloopt de uitvoering ervan momenteel zonder ernstige moeilijkheden. Het overzicht van de vastleggingen en betalingen in het kader van de begrotingsuitvoering 2008 en het feit dat de uitstaande vastleggingen ondanks de verhoging van de vastleggingen niet zijn gestegen, wijzen erop dat de uitvoering op schema ligt.

4.1 Het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI)

De omvang en de doelstelling van het ENPI, een beleidsgestuurd instrument, blijken het Europees nabuurschapsbeleid (ENB) adequaat te ondersteunen. De programmeringsdocumenten voor de landen dienen hoofdzakelijk ter ondersteuning van de uitvoering van de ENB-actieplannen. Meerlandenprogramma's ondersteunen de regionale dimensie van het beleid (het Oostelijk Partnerschap, de Unie voor het Middellandse Zeegebied, de Zwarte Zeesynergie). De innovatieve component voor grensoverschrijdende samenwerking is ingevoerd binnen de limiet van 5% van het in de verordening vastgelegde referentiebedrag. De Commissie heeft ook fondsen geprogrammeerd waarmee maximaal 3% van de middelen voor onze naburige regio's zal worden besteed aan aangelegenheden die betrekking hebben op of samenhangen met migratie.

De verordening staat niet expliciet het opzetten van “roulerende fondsen” toe, wat tot problemen leidt bij de ondersteuning van de particuliere sector en de ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen in het kader van de Euro-mediterrane investerings- en partnerschapsfaciliteit (FEMIP) of de ENB-investeringsfaciliteit (NIF). Vorig jaar werd hieromtrent een wetswijziging voorgesteld⁴.

Een tweede punt van zorg betreft de noodzakelijke respons van het ENPI op crises die aanvullende middelen vereisen. Punt 37 van het Interinstitutioneel Akkoord laat een verhoging met meer dan 5% van de wettelijke financiële middelen toe “*in het geval van nieuwe objectieve en duurzame omstandigheden die uitdrukkelijk en nauwkeurig moeten worden gerechtvaardigd*”. De Commissie is van mening dat deze specifieke bepaling van toepassing is op de gebeurtenissen in de bezette Palestijnse gebieden en in Georgië, waarvoor de begrotingsautoriteit aanzienlijke verhogingen heeft goedgekeurd.

⁴ COM/2008/308 van 21.5.2008.

De Commissie neemt kennis van de resolutie van het Parlement over de kritische evaluatie van het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument⁵. Zij is het in grote lijnen eens met de meeste aanbevelingen en zal er bij de evaluatie van de strategiedocumenten naar behoren rekening mee houden.

In het algemeen lijkt de ENPI-verordening de samenwerking met naburige landen adequaat te ondersteunen, op voorwaarde dat de wetgevende autoriteit de in mei 2008 voorgestelde wijziging aanneemt wat betreft de mogelijkheid om roulerende fondsen te gebruiken. Zonder deze optie zal het zeer moeilijk worden om de doelstellingen te bereiken. De begrotingsautoriteit moet ook rekening houden met mogelijke crisisgerelateerde noden, in het kader waarvan het noodzakelijk kan worden beroep te doen op de in het IIA vastgestelde flexibiliteitsmechanismen.

4.2 Het instrument voor pretoetredingssteun (IPA)

De IPA-verordening blijkt uiterst geschikt om kandidaten en potentiële kandidaten met succes naar het EU-lidmaatschap te begeleiden. Het onderbrengen van de vijf voormalige verordeningen⁶ in één enkel kader, bestaande uit verschillende componenten, maakt het mogelijk voor elk begunstigd land coherente bijstand op maat te programmeren en te verstrekken. Met het onderdeel "Omschakeling en institutionele opbouw" kan geleidelijk worden aangesloten bij de normen en het beleid van de EU. Het onderdeel "Grensoverschrijdende samenwerking" heeft de programmering en uitvoering in vergelijking met vorige instrumenten vereenvoudigd. Deze gebeuren nu op basis van één pakket regelgeving en één begroting, die aan beide zijden van de grens gelden, ook die met de EU-lidstaten. De onderdelen "Regionale ontwikkeling", "Ontwikkeling van het menselijk potentieel" en "Plattelandontwikkeling" bereiden ten slotte (aan de hand van "leren door te doen") de kandidaat-lidstaten voor op de uitvoering en het beheer van de Structuur-, Cohesie- en plattelandontwikkelingsfondsen op het moment van toetreding.

De programmering werd geleidelijk overgenomen van de vijf vorige instrumenten en de uitvoering is in de loop van 2008 van start gegaan. De resultaten van de IPA-programmering zijn voornamelijk vooral zichtbaar op het gebied van goed bestuur. Overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer en in volledige eerbiediging van het Financieel Reglement hebben alle begunstigde landen vooruitgang geboekt door meer verantwoordelijkheid voor en inbreng in het beheer van de IPA-programma's te ontwikkelen.

De programmering heeft tot dusver geleid tot het opstarten of versterken van belangrijke initiatieven (zoals de faciliteit voor infrastructuurprojecten, de faciliteit voor energie-efficiëntie, het Europees Fonds voor Zuidoost-Europa voor de ontwikkeling van kleine bedrijven) en onderwijsprogramma's (Erasmus Mundus, Jeugd in Actie, Tempus), en tot het verder ontwikkelen van regionale samenwerkingsinitiatieven (zoals de Regionale Samenwerkingsraad, de Regionale Hogeschool voor Bestuurskunde, rampenpreventie, behoud van cultureel erfgoed, de Midden-Europese Vrijhandelsovereenkomst), naast het bevorderen van de ontwikkeling van en de dialoog met het maatschappelijk middenveld (faciliteit voor het maatschappelijk middenveld). Ongeveer een derde van de TAIB-middelen zijn geprogrammeerd de bevordering van goed bestuur, administratieve en justitiële

⁵ P6-TA(2009)0078 van 19.2.2009.

⁶ PHARE, ISPA, SAPARD, het Turkse pretoetredingsinstrument en CARDS.

hervormingen, de rechtsstaat, de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad, de mensenrechten en de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld.

De financiële middelen waren tot dusver adequaat, hoewel enige aanvullende middelen nodig waren om tegemoet te komen aan de noden van Kosovo (krachtens resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad van 1999). Indien de omstandigheden in de begunstigde landen niet ingrijpend veranderen, moet het mogelijk zijn de politieke beloftes na te komen en de dynamiek van het uitbreidingsproces in stand te houden binnen de flexibiliteit van 5% van de wettelijke financiële middelen. Indien het statuut van de IPA-landen wijzigt van potentiële kandidaat-lidstaat in kandidaat-lidstaat, moeten de bijlagen bij de verordening van de Raad aan de hand van de in artikel 23 van het IPA bedoelde procedure worden aangepast.

4.3 Het instrument voor ontwikkelingsamenwerking (DCI)

Het instrument voor ontwikkelingsamenwerking (DCI) blijkt aan de doelstellingen op het gebied van coherentie, doeltreffendheid en efficiëntie te voldoen. De eerste strategiedocumenten en de jaarlijkse actieprogramma's van de eerste drie jaren zijn opgesteld aan de hand van donorcoördinatie, de dialoog met de partnerlanden en de deelname van het maatschappelijk middenveld. Behalve de noodzaak om niet-ODA-activiteiten in het kader van een ander rechtsinstrument te regelen en de belastingkwesitie, hebben er zich geen grote moeilijkheden voorgedaan en wordt verwacht dat de uitvoering verder vlot zal verlopen. Volgens de definitieve begrotingen voor 2007 en 2008 en de begroting voor 2009 is het referentiebedrag van 16 897 miljoen euro gestegen met 239 miljoen euro (+ 1,4%). Het grootste deel van deze stijging (176 miljoen euro) gaat naar het thematische programma inzake milieu en energie, dat het hoofd moet bieden aan de internationale uitdagingen in verband met de klimaatverandering. De andere programma's zijn in overeenstemming met de in bijlage IV bij de verordening vastgestelde indicatieve financiële toewijzingen, waarbij de geografische programma's de rest van de verhoging (60 miljoen euro) hebben gekregen.

Toen de DCI-verordening werd goedgekeurd, heeft de Commissie een verklaring aangenomen over artikel 5 betreffende de geografische programma's, waarin zij herbevestigt dat het uitroeien van armoede en het nastreven van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling de kern vormen van haar ontwikkelingshulp. Het doel van 35% voor sociale infrastructuur en diensten is afgeschaft, maar de Commissie verbindt zich ertoe jaarlijks te blijven rapporteren over de werkelijke uitgaven in deze sectoren. De Commissie verbindt zich er voorts toe van basisgezondheidszorg en onderwijs een prioriteit te maken door ernaar te streven hieraan 20% te besteden. De Commissie heeft hier in de dialoog met de ontvangende landen/regio's rekening mee gehouden en verwacht deze doelstelling zonder moeilijkheden te halen. In 2007 vormde de rechtstreekse steun voor lager en middelbaar onderwijs en basisgezondheidszorg al ongeveer 17% van de totale vastleggingen uit hoofde van de betrokken geografische programma's, zelfs indien geen rekening wordt gehouden met de algemene begrotingssteun voor deze sectoren. In het jaarverslag over de communautaire externe hulp wordt nader beschreven hoe deze doelstelling zal worden verwezenlijkt.

4.4 Het Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR), het stabiliteitsinstrument (IFS), het instrument voor samenwerking inzake nucleaire veiligheid (INSC), het instrument voor samenwerking met geïndustrialiseerde landen en andere landen en gebieden met een hoog inkomen (ICI)

Wat deze vier instrumenten betreft, hebben er zich geen problemen voorgedaan inzake beleidsformulering en de verordeningen zijn adequaat gebleken ter ondersteuning van de

beleidsdoelstellingen (behalve de gevraagde wijzigingen van het IfS en de in punt 3.2 besproken belastingkwestie wat betreft het EIDHR). Vanaf 2011 zal in het kader van het ICI de ontwikkeling van trans-Atlantische methoden voor het omgaan met mondiale uitdagingen worden ondersteund, hetgeen nu voorwerp is van een proefproject op initiatief van het Parlement. Hiervoor zal geen wijziging van het referentiebedrag nodig zijn. In het kader van de uitbreiding tot de DCI-landen zullen aparte financiële middelen worden toegevoegd aan de gewijzigde ICI-verordening.

De Commissie komt ten slotte ook haar verbintenis na om ten hoogste 25% van de totale voor het EIDHR beschikbare middelen voor de periode 2007-2013 te besteden aan verkiezingswaarnemingsmissies.

5. CONCLUSIE

De nieuwe structuur van de financieringsinstrumenten voor externe acties voldoet volledig aan de doelstelling om het beleid en de samenwerking van de EU met meer efficiënte en coherente instrumenten te ondersteunen. De uitvoering is tot dusver vlot verlopen en de Commissie komt de verschillende verbintenissen die zij is aangegaan tijdens de onderhandelingen over de verordeningen, volledig na.

De Commissie heeft desondanks enkele problemen vastgesteld waarvoor de wetgevend moet worden aangepast en nodigt het Europees Parlement en Raad uit de volgende voorstellen aan te nemen:

- wijziging van de ICI-verordening om de financiering van maatregelen voor niet-ODA-activiteiten in DCI-landen mogelijk te maken;
- wijzigingen van de IfS-verordening;
- wijziging van de DCI- en EIDHR-verordeningen waarbij de formulering inzake belastingen, heffingen en rechten in overeenstemming wordt gebracht;
- wijziging van de ENPI-verordening, waarbij het gebruik van roulerende fondsen wordt toegevoegd; dit voorstel is in mei 2008 ingediend.

Indien de komende weken binnen de WTO een overeenkomst over bananen wordt bereikt, kunnen ondersteunende maatregelen nodig in de voornaamste ACS-exportlanden voor bananen; de Commissie zal in dat geval op een passend tijdstip een aanpassing van de DCI-verordening voorstellen.

De Commissie hoopt dat deze voorstellen begin 2010 in werking zullen treden, zodat zij de nodige veranderingen kan doorvoeren.