



EUROPESE  
COMMISSIE

HOGE VERTEGENWOORDIGER VAN DE  
EUROPESE UNIE VOOR BUITENLANDSE  
ZAKEN EN VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 7.12.2011  
COM(2011) 865 definitief

**GEZAMENLIJKE MEDEDELING AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**De rol van Europa in de wereld: een nieuwe aanpak voor de financiering van het externe  
optreden van de EU**

## 1. ACHTERGROND

Met 500 miljoen inwoners, 25% van het bruto binnenlands product van de wereld en een vijfde van de wereldhandel, is de Europese Unie een wereldspeler. De EU neemt haar verantwoordelijkheid op het gebied van mondiaal bestuur en speelt een actieve politieke rol, waarbij zij rekening houdt met haar specifieke regionale en mondiale belangen. De Unie neemt meer dan de helft van alle internationale ontwikkelingshulp voor haar rekening en is 's werelds grootste donor van humanitaire hulp. De rol van de EU in het mondiale bestuur blijkt uit haar actieve steun op het gebied van democratie, de rechtsstaat en de bescherming van de mensenrechten en de menselijke veiligheid, het feit dat zij internationale verdragen op het gebied van milieu en sociale zaken en de agenda voor fatsoenlijk werk naleeft en open handel voert.

***De wereld is veranderd.*** De huidige economische crisis maakt duidelijk dat de EU diepere en sterkere betrekkingen met haar partners moet ontwikkelen, waaronder de nabijgelegen regio's, want zij zijn van grote invloed op de financiële en economische vooruitzichten van Europa. De bedreigingen op het gebied van veiligheid hebben nieuwe vormen aangenomen nu de wereld steeds meer onderling verbonden is. De schaarsheid van natuurlijke hulpbronnen, de snelle groei van de wereldbevolking en de gevaren in verband met klimaatverandering nopen ons onze benadering ten opzichte van onze internationale partners opnieuw te bezien.

Ook de ontwikkelingslanden maken snelle veranderingen door. De macht verschuift geleidelijk en er verschijnen steeds meer opkomende landen op het mondiale toneel. Met name Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika gaan anders met de rest van de wereld om en hebben soms andere waarden. De regels van het mondiale bestuur worden opnieuw gedefinieerd, waarbij de G20 een steeds grotere rol speelt. Veel terreinen die van groot belang zijn voor de EU, zoals duurzame ontwikkeling, veiligheid, inclusief non-proliferatie, ontwapening en cyberveiligheid, financiële regulering, handel en investeringen, klimaatverandering, biodiversiteit en het gebruik van nieuwe technologieën, vragen om multilaterale oplossingen.

In deze minder stabiele mondiale omgeving heeft de EU groot belang bij een op regels gebaseerd internationaal systeem. Opkomende economieën spelen ook een steeds grotere rol in ontwikkelingslanden en de zuid-zuidhandel streeft de noord-zuidhandel voorbij. Aan de andere kant dreigen de armste landen steeds meer gemarginaliseerd te raken. Ten slotte maken de directe buurlanden van de EU ingrijpende veranderingen door met de start van het democratische overgangsproces in het zuidelijke Middellandse Zeegebied.

***De Europese Unie is veranderd.*** Het Verdrag van Lissabon biedt nieuwe mogelijkheden voor een brede en consistente EU-aanpak. In het verdrag zijn de overkoepelende beginselen en doelstellingen en het algemene kader voor het externe optreden van de EU vastgelegd. Ook is de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) opgericht, onder het gezag van de hoge vertegenwoordiger en vicevoorzitter van de Commissie, die de consistentie van het externe optreden van de EU moet waarborgen. De EDEO en de Commissie werken nauw samen bij de uitvoering van het externe beleid van de Unie, zowel bij de centrale diensten als in de delegaties. Het Europees Parlement heeft extra bevoegdheden gekregen, met name in verband met de begrotingsprocedure. De nieuwe bepalingen in het verdrag over de betrekkingen tussen de EU en de uitbreidings- en nabuurschapslanden, ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp en civiele bescherming moeten worden aangevuld met adequate juridische en financiële instrumenten.

In de mededeling "Een begroting voor Europa 2020", die op 29 juni 2011 door het College is goedgekeurd, worden de gebieden beschreven waarop de EU een belangrijke rol kan spelen in een wereld die wordt gekenmerkt door veranderingen en mondialisering. Deze mededeling sluit duidelijk aan bij de Europa 2020-strategie en de nieuwe structuur van het Verdrag van Lissabon. Tijdens deze mondiale economische crisis moet de EU meer dan ooit ernaar streven haar middelen daar in te zetten waar de behoeften het grootst zijn, waar zij maximaal effect kunnen sorteren en waar zij de grootste meerwaarde hebben.

De overkoepelende doelstelling voor het externe optreden in het nieuwe meerjarig financieel kader is om ervoor te zorgen dat de EU, ondanks de economische crisis en de gevolgen daarvan voor de begroting, met één stem kan spreken, haar ambities kan waarmaken met betrekking tot het bevorderen van democratie, vrede, solidariteit, stabiliteit, welvaart en armoedebestrijding, zowel in de wereld als in onze directe buurlanden, en kan bijdragen tot de veiligstelling van mondiale collectieve goederen. Deze beginselen vormen de grondslag voor de nieuwe instrumenten voor het externe optreden die bij deze mededeling horen<sup>1</sup>.

## **2. WAAROM ZOU DE EU MOETEN INVESTEREN IN EXTERNE BETREKKINGEN?**

### **2.1 De wereld is steeds meer onderling verbonden**

Omdat het relatieve gewicht van onze belangrijkste partners steeds groter wordt, zowel in economisch als in politiek opzicht, is het des te noodzakelijker dat de EU met één stem spreekt. Gebeurtenissen in andere delen van de wereld hebben rechtstreekse gevolgen voor de Europese burger. Door de mens of de natuur veroorzaakte rampen kunnen de stabiliteit in veel landen snel ondermijnen. Zoals we konden zien tijdens de Arabische lente, hebben gebeurtenissen in onze buurlanden onmiddellijk en direct gevolgen. De EU heeft met name belang bij het actief bevorderen van democratisering die leidt tot stabiliteit en welvaart in deze regio en heeft hierin ook een verantwoordelijkheid.

Onze samenlevingen zijn steeds meer geglobaliseerd. Ons dagelijks leven wordt bepaald door mondiale trends op het gebied van internationale handel en investeringen, energie, migratie en klimaatverandering. We moeten de beperkte hulpbronnen op een duurzame wijze delen en ons aanpassen aan de veranderingen. Tegelijkertijd moeten we, ook met het oog op stabiel en rechtvaardig internationaal bestuur, onze inspanningen voortzetten ten aanzien van degenen die achterop dreigen te raken.

Omgekeerd kan het interne beleid van de EU ook rechtstreeks van invloed zijn op derde landen en kan het alleen volledig worden verwezenlijkt in nauwe samenwerking met onze internationale partners. In het licht van deze toenemende onderlinge afhankelijkheid en gezien de verbintenis van de EU tot effectief multilateralisme, is het voor de EU van vitaal belang om actief deel te nemen aan het besluitvormingsproces op mondiale schaal, met name binnen multilaterale fora zoals de VN, de WTO en de G8/G20.

---

<sup>1</sup> Het instrument voor pretoetredingssteun, het Europees Nabuurschapsinstrument, het instrument voor ontwikkelingssamenwerking, het besluit van de Commissie tot uitvoering van het besluit van de Raad 2006 inzake de betrekkingen tussen de Europese Unie, enerzijds, en Groenland en het Koninkrijk Denemarken, anderzijds, het partnerschapsinstrument, het Europees instrument voor democratie en mensenrechten, het stabiliteitsinstrument en het instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid. Dezelfde beginselen worden ook gebruikt voor de instrumenten met betrekking tot humanitaire hulp, civiele bescherming en macrofinanciële bijstand.

Om mondiale problemen zoals klimaatverandering, verlies van biodiversiteit, terrorisme, georganiseerde misdaad, cyberveiligheid en onevenwichtigheden in de handel te kunnen aanpakken, moeten belangrijke spelers nauw samenwerken. De EU moet zich aanpassen aan deze nieuwe realiteit wanneer zij haar belangen in het buitenland verdedigt en zij moet een meer coherente en consistente aanpak hanteren in haar bilaterale en multilaterale betrekkingen. De Unie moet in staat zijn adequaat te reageren op alle ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de Europese burger, of het nu is door kansen aan te grijpen of door te anticiperen op risico's en dreigingen.

## **2.2 Meerwaarde van de EU**

In onze geglobaliseerde wereld is het meer dan ooit noodzakelijk dat we onze krachten bundelen. De EU heeft aantoonbare meerwaarde op een aantal terreinen:

- middelen kunnen worden gebundeld en gebruikt voor een breed scala van beleidslijnen en instrumenten. Alle EU-lidstaten kunnen profiteren van de brede geografische vertegenwoordiging van de EU in derde landen, waardoor specifieke problemen goed kunnen worden aangepakt door instrumenten en maatregelen te combineren op een wijze waartoe individuele landen vaak niet in staat zijn;
- onze onderhandelingspositie is beter en onze politieke invloed is groter naarmate we meer gewicht hebben en beter vertegenwoordigd zijn op basis van welomschreven gemeenschappelijke belangen en verbintenissen. We kunnen gelijktijdig werken aan multilaterale besprekingen en oplossingen voor verschillende mondiale problemen, zoals klimaatverandering, milieubescherming en energiezekerheid;
- we kunnen onze beleidslijnen, normen en waarden op basis van gedeelde Europese belangen in het buitenland naar voren brengen, te beginnen met de uitbreidings- en nabuurschapslanden, waar de EU de meest aangewezen partner is voor hulp bij hun politieke en economische transformatie, de stabilisatie van hun economie en de aanpassing aan de EU-regels en -normen;
- we kunnen goede praktijken toepassen waarmee we internationale geloofwaardigheid opbouwen met betrekking tot de bevordering van mensenrechten, democratisering, waaronder verkiezingswaarneming, en goed bestuur. Daarnaast kunnen we neutraal en onpartijdig blijven bij het verlenen van hulp en onze grote ervaring bij het mobiliseren van voorspelbare ontwikkelingshulp op lange termijn op mondiaal niveau inzetten;
- we kunnen schaalvoordelen behalen wat betreft de technische en financiële bijstand voor samenwerkingsactiviteiten en de verlening van diplomatieke en ontwikkelingsdiensten.

### 3. STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN

Overeenkomstig de mededeling van juni over het meerjarig financieel kader<sup>2</sup> zullen met de financiële instrumenten voor het externe optreden van de EU de volgende strategische doelstellingen worden nagestreefd:

- bevorderen en verdedigen van de EU-waarden in het buitenland, waarbij mensenrechten, democratie en de rechtsstaat de kern van het externe optreden vormen;
- investeren in langdurige welvaart en stabiliteit in de buurlanden van de EU en ondersteunen van het hervormingsproces in de landen die zich op EU-lidmaatschap voorbereiden;
- ondersteunen van de belangen van de EU in het buitenland, zoals bescherming van EU-burgers, creëren van handelsmogelijkheden, bevordering van EU-normen en -standaarden, waarborging van de continuïteit van de energievoorziening, enz.;
- opzetten van EU-beleid om belangrijke mondiale problemen aan te pakken, zoals de bestrijding van de klimaatverandering, het herstel van de biodiversiteit en de bescherming van mondiale collectieve goederen en hulpbronnen;
- versterken van de impact van de ontwikkelingssamenwerking van de EU, met als voornaamste doel de armoede uit te bannen;
- bevorderen van Europese solidariteit na door de mens of de natuur veroorzaakte rampen;
- verbeteren van het vermogen met betrekking tot het voorkómen en oplossen van crises, het bewaren van de vrede, het voorkómen van conflicten en het versterken van de internationale veiligheid.

### 4. UITGANGSPUNTEN

#### 4.1 Nieuwe kansen benutten

De nadruk zal in de periode na 2013 liggen op het aanpassen van de EU-methoden met betrekking tot het opzetten, programmeren en uitvoeren van de externe bijstand aan de nieuwe politieke, economische en institutionele betrekkingen, waarbij wordt voortgebouwd op de successen tot nu toe.

Om vraagstukken op korte, middellange en lange termijn op allerlei terreinen te kunnen aanpakken en de externe instrumenten van de EU en de lidstaten te kunnen combineren, zijn bijzondere inspanningen vereist om te zorgen voor de algemene samenhang van het beleid ten aanzien van onze partners, waarbij wordt gestreefd naar een alomvattende EU-aanpak. De voorgestelde herziening van het programmeringsproces zal leiden tot meer samenhang tussen

---

<sup>2</sup> COM(2011) 500 "Een begroting voor Europa 2020 – Deel II".

de verschillende terreinen van het externe optreden van de EU en een meer resultaatgerichte aanpak, waarbij flexibiliteit mogelijk is om te kunnen reageren op politieke prioriteiten.

De nieuwe generatie externe instrumenten zal leiden tot vergemakkelijking van de politieke dialoog, alsmede van de onderhandelingen over en tenuitvoerlegging van bestaande en toekomstige overeenkomsten met onze partners, ter ondersteuning van een algemene politieke strategie voor een bepaald land. In dit verband is de samenhang van het ontwikkelingsbeleid een belangrijke prioriteit. Ook zal de EU haar dialoog en coördinatie intensiveren met niet-gouvernementele organisaties, zoals het maatschappelijk middenveld (inclusief de sociale partners), de lokale overheid, multilaterale organisaties, internationale financiële instellingen, andere donors en de particuliere sector.

## 4.2 Schaarse middelen optimaal benutten

De EU moet ernaar streven haar middelen daar in te zetten waar de behoeften het grootst zijn en waar zij maximaal effect kunnen sorteren. Het hanteren van een per land *gedifferentieerde aanpak* van partnerschappen en steuntoewijzingen staat centraal in dit voorstel. De EU moet het belang blijven inzien van steun voor ontwikkeling in haar eigen omgeving en in Afrika bezuiden de Sahara. Aan de andere kant hebben veel landen niet langer EU-ontwikkelingshulp nodig, omdat zij zelf hun eigen ontwikkeling kunnen financieren.

De steun wordt toegewezen op basis van de behoeften, capaciteiten, verbintenissen en prestaties van een land en de potentiële impact. Er wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de specifieke behoeften van zwakke staten en kwetsbare landen en van landen waar een conflict of een crisis heerst. Dankzij deze differentiatie zijn *verschillende vormen van samenwerking* mogelijk, zoals het combineren van subsidies en leningen van internationale financiële instellingen, waaronder de Europese Investeringsbank. Door steeds meer innovatieve financiële instrumenten te gebruiken, moet meer financiering worden gegenereerd, ook uit de particuliere sector. Aldus kan de EU-financiering in deze tijden van bezuinigingen optimaal worden benut. De EU zal ook zorgen voor *concentratie van de externe steun*, om inefficiëntie als gevolg van verspreiding over sectoren en versnippering te voorkomen. Er moet meer aandacht worden besteed aan investeringen in de basis en de motoren van inclusieve en duurzame groei en de ondersteuning van mensenrechten, democratie en andere belangrijke elementen van goed bestuur, zoals gelijke kansen voor mannen en vrouwen en vrouwenrechten.

De wereld verandert snel, terwijl de financiële instrumenten van de EU van oudsher kampen met een gebrek aan *flexibiliteit*. De aanpak van dit probleem was een van de redenen voor de invoering van het stabiliteitsinstrument. Om de EU meer capaciteit te geven om op onvoorziene gebeurtenissen te reageren, zijn nieuwe mechanismen ingevoerd om instrumenten te herzien, zodat meer flexibiliteit mogelijk is, met name door middelen te reserveren voor onvoorziene behoeften en minimumtoewijzingen vast te stellen.

Voor alle externe instrumenten worden *eenvoudigere regels en procedures* voor de programmering en uitvoering van de EU-steun voorgesteld, ook in het kader van het nieuwe Financieel Reglement, om ervoor te zorgen dat de steun doeltreffender wordt uitgevoerd. Deze vereenvoudiging komt in de eerste plaats ten goede aan de partnerlanden en -regio's, maar maakt ook efficiënter beheer mogelijk doordat de administratieve rompslomp wordt verminderd. Dankzij een horizontaal wetgevingsinstrument zullen de financiële bepalingen in hoge mate geharmoniseerd zijn.

De EU streeft naar *wederzijdse verantwoordingsplicht* bij het toewijzen en uitkeren van middelen. In het algemeen zal bij het toewijzen van steun aan partnerlanden meer rekening worden gehouden met mensenrechten, democratie en goed bestuur. Voor de uitbreidings- en nabuurschapslanden moeten de toewijzingen en de uitvoering van de steun sterk worden gekoppeld aan de vooruitgang van de hervormingen. Voor ontwikkelingslanden zal de EU de verantwoordingsplicht versterken wat betreft het nakomen van verbintenissen en het verwezenlijken van de met de partnerlanden overeengekomen doelstellingen. De indicatieve toewijzingen per land zullen worden herzien naargelang van de ontwikkelingen en de genoemde criteria. De humanitaire hulp wordt net als voorheen gebaseerd op de behoeften en op de eerbiediging van de beginselen van neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid.

Overeenkomstig het Verdrag van Lissabon zullen met de nieuwe instrumenten nieuwe mechanismen worden ingevoerd om een democratischer debat over de externe bijstand van de EU tot stand te brengen door *het Europees Parlement hier meer bij te betrekken*. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van gedelegeerde handelingen<sup>3</sup>, waarmee de flexibiliteit van de externe instrumenten kan worden vergroot. Het democratisch toezicht op het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) zal ook worden verbeterd door het fonds in overeenstemming te brengen met het instrument voor ontwikkelingssamenwerking, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken daarvan.

## 5. HERZIENING EN VEREENVOUDIGING VAN HET PROGRAMMERINGSPROCES

Een belangrijke innovatie in de nieuwe instrumenten voor het extern optreden van de EU is de wijziging van het programmeringsproces. In het Verdrag van Lissabon is duidelijk beschreven dat de EU en haar lidstaten hun beleid inzake extern optreden<sup>4</sup> op elkaar moeten afstemmen, ook op het gebied van ontwikkelingssamenwerking<sup>5</sup>.

### 5.1. Brede gezamenlijke EU-strategieën

Om dit doel te bereiken en om meer impact en zichtbaarheid te bewerkstelligen in de betrekkingen met derde landen, moeten de EU en de lidstaten samen een heldere strategie aanhouden in hun betrekkingen met een partnerland of -regio. In voorkomend geval zou dit kunnen betekenen dat er een *gezamenlijk kaderdocument* wordt opgesteld op basis van een gezamenlijke analyse<sup>6</sup>. In een dergelijk gezamenlijk kaderdocument worden alle aspecten van het externe optreden van de EU en alle EU-instrumenten geïntegreerd, zodat een goed evenwicht kan worden bereikt tussen flexibiliteit en voorspelbaarheid, en tussen doelstellingen op korte, middellange en lange termijn. In een gezamenlijk kaderdocument worden strategische actiegebieden beschreven en wordt een brede beleidsmix voorgesteld waarin wordt verwezen naar de instrumenten en beleidslijnen van de EU en de lidstaten die in een bepaald land of een bepaalde regio kunnen worden gebruikt. Daarbij wordt rekening gehouden met diplomatie en politieke aspecten (gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, politieke dialoog, democratie en mensenrechten, enz.), ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp, veiligheid en de externe gevolgen van intern beleid. Als voor een land of regio een dergelijk gezamenlijk kaderdocument wordt opgesteld,

---

<sup>3</sup> Op basis van artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

<sup>4</sup> Artikelen 21 en 22 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

<sup>5</sup> Artikel 210 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

<sup>6</sup> Met uitzondering van de uitbreidingslanden, waarvoor de strategische planning van de financiële steun wordt opgesteld door de Commissie, op basis van de uitbreidingsstrategie.

wordt dit ook gebruikt voor het programmeringsproces en hoeft voor het betrokken land of de betrokken regio dus geen landenstrategiedocument te worden opgesteld.

## **5.2. Meer flexibiliteit en responsvermogen in het programmeringsproces**

De EU moet het programmeringsproces vereenvoudigen, zodat beter kan worden ingespeeld op veranderingen in de situatie en om meer flexibiliteit mogelijk te maken wat betreft gezamenlijke programmering met de lidstaten, wat de norm zou moeten worden. De programmering van de middelen moet worden gebaseerd op een heldere strategie die is vastgelegd in een strategiedocument voor elk partnerland en elke partnerregio waarvoor de meerjarentoewijzing een bepaalde drempel overschrijdt<sup>7</sup>. De volgende documenten kunnen als strategiedocument gelden:

1. een nationaal strategiedocument van een partnerland (nationaal ontwikkelingsplan of vergelijkbaar), dat wordt erkend door de Commissie en de EDEO;
2. een gezamenlijk programmeringsdocument van de EDEO en de Commissie met de lidstaten;
3. een landenstrategiedocument of regionaal strategiedocument of een vergelijkbaar document dat is opgesteld door de EDEO en de Commissie.

Zoals hierboven beschreven kan een gezamenlijk kaderdocument, indien beschikbaar, als strategiedocument dienen. Het bestaan van een van deze documenten wil niet zeggen dat er geen andere kunnen worden opgesteld, maar ten minste één van deze documenten is noodzakelijk voor de programmering van EU-middelen. Voor de landen die in het kader van het nabuurschapsbeleid een actieplan of vergelijkbaar document met de EU hebben opgesteld, worden de nationale strategiedocumenten vervangen door integrale steunkaders. Voor het instrument voor pretoetredingssteun wordt in de nieuwe landenstrategiedocumenten gestreefd naar meer samenhang tussen alle beleidsterreinen waarop het instrument betrekking heeft.

Op basis van het strategiedocument zou de programmering van de EU-middelen in beginsel moeten worden vastgesteld in een indicatief meerjarenprogramma of een vergelijkbaar document. De diensten van de EDEO en de Commissie zullen zoveel mogelijk trachten om gezamenlijke meerjarenprogrammeringsdocumenten met de lidstaten te ontwikkelen.

De EU-middelen worden gebruikt om te voldoen aan behoeften van partnerlanden en om hun strategieën te ondersteunen. De programmeringsperiode moet in beginsel dan ook worden afgestemd op de cyclus van de strategie van het partnerland. De programmeringscyclus van de EU varieert van land tot land en het vooraf geprogrammeerde bedrag komt daarom mogelijk niet overeen met de volledige cyclus van 2014-2020 noch met alle indicatieve toewijzingen per land.

Voor zwakke staten en landen in een crisis-, postcrisis- of conflictsituatie is meer flexibiliteit essentieel, zodat de EU-steun snel kan worden ge(her)programmeerd overeenkomstig het gezamenlijke kaderdocument, het landenstrategiedocument en/of EU-strategieën inzake

---

<sup>7</sup> Het exacte bedrag moet nog worden bepaald. Een dergelijke bepaling is al opgenomen in het voorstel voor het DCI. Voor het IPA kunnen meerjarenprogramma's worden vastgesteld ongeacht de hoogte van het bedrag.



conflictpreventie, crisisrespons, crisisbeheer en vredesopbouw. Aldus moet de juiste mix van methoden en instrumenten kunnen worden samengesteld, met name door te zorgen voor een goed evenwicht tussen veiligheid, ontwikkeling en humanitaire hulp en door de kortetermijnrespons naadloos te laten aansluiten op de langetermijnsteun.

Het (her)programmeringsproces moet zich vooral richten op belangrijke terreinen als bestuur, de hervatting van sociale dienstverlening, bronnen van inkomsten, vredesopbouw, staatsopbouw en de aanpak van de kernoorzaken van de kwetsbaarheid of het conflict (of de kans dat het conflict weer opblaait) en van de kwetsbaarheid voor rampen. Het proces voor de goedkeuring en aanpassing van indicatieve meerjarenprogramma's moet worden verkort met het oog op de snelheid waarmee de politieke situatie zich vaak ontwikkelt. Programmeringsdocumenten moeten worden herzien indien en wanneer nodig.

## **6. VOORGESTELDE STRUCTUUR VOOR DE NIEUWE RUBRIEK INZAKE HET EXTERN OPTREDEN**

### **6.1 Samenwerking met partnerlanden**

De Europese Unie zal haar activiteiten met betrekking tot externe partners richten op vier brede beleidsterreinen die expliciet in het Verdrag worden genoemd: uitbreiding, nabuurschap, samenwerking met strategische partners en ontwikkelingssamenwerking.

Het *instrument voor pretoetredingssteun* (IPA) blijft de financiële pijler van de uitbreidingsstrategie, die alle dimensies van intern beleid en thematische kwesties omvat. Het doel van het instrument is om ervoor te zorgen dat kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten volledig voorbereid zijn op toetreding door hen aan te moedigen EU-strategieën en -beleidslijnen te integreren in hun nationale prioriteiten. Hierbij zal de nadruk liggen op steun voor politieke hervormingen, met name de versterking van democratische instellingen en de rechtsstaat, de bevordering van mensenrechten en fundamentele vrijheden, sociaaleconomische ontwikkeling, regionale samenwerking, overname en uitvoering van het acquis, de doelstellingen van Europa 2020 en de voorbereiding op het beheer van het interne beleid op het moment van de eventuele toetreding. Er zal meer samenhang worden aangebracht tussen de financiële steun en de vooruitgang die met de tenuitvoerlegging van de pretoetredingsstrategie wordt geboekt.

Het *Europees nabuurschapsinstrument* (ENI) zal ten goede komen aan de buurlanden van de EU door steun te verlenen aan een verdergaande politieke samenwerking, nauwere economische integratie met de EU en een doeltreffende en duurzame overgang naar democratie. De samenwerking met de buurlanden zal worden gebaseerd op het "meer voor meer"-beginsel, zoals werd voorgesteld in de Gezamenlijke mededeling van de hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de Commissie "Inspelen op de veranderingen in onze buurlanden"<sup>8</sup>.

Het *instrument voor ontwikkelingssamenwerking* (DCI) richt zich op armoedebestrijding en zal ook bijdragen aan de verwezenlijking van andere doelstellingen van het externe optreden van de EU, met name het bevorderen van duurzame economische, sociale en ecologische

---

<sup>8</sup> COM(2011) 303.

ontwikkeling, alsmede van democratie, de rechtsstaat, goed bestuur een eerbiediging van de mensenrechten. Het instrument wordt georganiseerd rond:

- i) geografische programma's ter ondersteuning van bilaterale en regionale samenwerking met ontwikkelingslanden die niet onder het ENI, het IPA of het EOF vallen. Gezien de noodzaak om de behoeften en prioriteiten van partnerlanden aan te pakken en hun betrokkenheid te waarborgen, overeenkomstig de internationale verbintenissen met betrekking tot doeltreffendheid van de hulp, zullen geografische programma's de kern van het DCI blijven vormen;
- ii) gestroomlijnde thematische programma's met meer flexibiliteit om snel te kunnen reageren op nieuwe mondiale problemen. Er wordt een programma opgezet voor mondiale collectieve goederen en uitdagingen, dat zich met name zal richten op klimaatverandering, milieu, energie, menselijke ontwikkeling, voedselzekerheid en duurzame landbouw en migratie, waarbij wordt toegezien op samenhang met armoedebestrijding. Minimaal 25% van dit programma zal worden besteed aan de doelstellingen inzake klimaatverandering en milieu, met het oog op de doelstelling van de Europa 2020-strategie. Minimaal 20% van dit programma wordt gebruikt ter bevordering van sociale inclusie en menselijke ontwikkeling, en met name kernprioriteiten als basisgezondheidszorg en onderwijs. Het programma voor organisaties van het maatschappelijk middenveld en plaatselijke overheden beoogt deze actoren aan te moedigen zich met ontwikkelingsstrategieën en -processen bezig te houden;
- iii) het pan-Afrikaanse programma van het DCI dient ter ondersteuning van het strategisch partnerschap EU-Afrika, in aanvulling op andere instrumenten voor de samenwerking met Afrikaanse landen en regio's.

Hierbij wordt gelet op de samenhang en consistentie van het algemene beleid van de EU door de externe dimensie van het interne EU-beleid binnen het DCI en de programmering daarvan beter te stroomlijnen, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften en prioriteiten van partnerlanden, overeenkomstig de beginselen van doeltreffendheid van de hulp.

Er moet een duidelijker verband worden aangebracht tussen humanitaire hulp en ontwikkeling door toepassing van het differentiatiebeginsel, waarbij voorrang wordt gegeven aan landen die een overgangsproces doormaken. Specifieke bepalingen inzake programmering en flexibiliteit voor landen in een crisis- of postcrisisituatie zouden betere coördinatie tussen hulp, rehabilitatie en ontwikkeling moeten bevorderen. In dit verband zouden dankzij de mogelijkheid om niet-toegewezen middelen aan te houden, middelen kunnen worden gemobiliseerd voor problemen met overgangprocessen door de indicatieve meerjarenprogramma's aan te passen.

De financiering van de samenwerking met landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan blijft grotendeels buiten de begroting, en verloopt via het elfde *Europees Ontwikkelingsfonds* (EOF). Ook de samenwerking met de landen en gebieden overzee valt onder het EOF. De verdeelsleutel voor de bijdragen van de lidstaten aan het elfde EOF moet meer in overeenstemming worden gebracht met de verdeelsleutel voor de bijdragen aan de algemene EU-begroting, zodat het EOF later gemakkelijker in de EU-begroting kan worden geïntegreerd.

Met het partnerschap tussen de EU en Groenland wordt gestreefd naar behoud van de **nauwe betrekkingen** tussen beide partijen en ondersteuning van de **duurzame ontwikkeling** van Groenland. Het partnerschap moet bijvoorbeeld de grondstoffensector en vergelijkbare terreinen versterken, gezien het aanzienlijke economische potentieel van Groenland.

Het nieuwe *partnerschapsinstrument* (PI) is bedoeld om EU- en wederzijdse belangen te verdedigen en te bevorderen en een mondiale dimensie te geven aan de Europa 2020-strategie. Het partnerschapsinstrument vervangt het instrument voor geïndustrialiseerde landen en stelt de EU in staat effectief en flexibel te reageren op samenwerkingsdoelstellingen die naar voren komen in de betrekkingen met onze partnerlanden, en om mondiale problemen aan te pakken. Hoewel de nadruk zal liggen op strategische partners en opkomende economieën, is het instrument mondiaal van opzet. Het kan ook worden gebruikt voor nieuwe betrekkingen met landen die niet langer bilaterale ontwikkelingshulp nodig hebben. De steun hoeft niet langer te worden geclassificeerd als officiële ontwikkelingshulp, maar deze mogelijkheid blijft wel bestaan. Het partnerschapsinstrument kan ook worden gebruikt voor maatregelen op het gebied van klimaat en biodiversiteit, maar de middelen worden daarvoor niet van tevoren gereserveerd.

Met toekomstige externe instrumenten zouden de EU en de lidstaten ook meer invloed moeten kunnen uitoefenen op de politieke en economische partnerschappen waarbij zij betrokken zijn en zouden zij de verbintenissen die zijn aangegaan binnen diverse fora, moeten kunnen naleven. De EU is bijvoorbeeld van plan om ten minste 20% van haar begroting te besteden aan maatregelen ten behoeve van een koolstofarme en klimaatbestendige economie en om de thema's klimaat en biodiversiteit in alle externe instrumenten te integreren.

Naast de financiële portefeuille van het programma "Erasmus voor iedereen" in rubriek 1 van de voorgestelde begroting, en om de internationale dimensie van het hoger onderwijs te bevorderen, wordt een indicatief bedrag van 1 812 100 000 EUR uit de verschillende instrumenten voor het externe beleid (het instrument voor ontwikkelingssamenwerking, het Europees nabuurschapsinstrument, het instrument voor pretoetredingssteun, het partnerschapsinstrument en het Europees Ontwikkelingsfonds) toegewezen voor mobiliteitsacties naar of vanuit niet-EU-landen en voor samenwerking en beleidsdialog met autoriteiten, instellingen en organisaties uit deze landen, overeenkomstig de in artikel 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgestelde doelstellingen van het externe optreden.

## **6.2 Bevordering van democratie en mensenrechten wereldwijd**

Met een nieuwe impuls voor het *Europees instrument voor democratie en mensenrechten* (EIDHR) kan de EU meer steun verlenen voor de ontwikkeling van florerende maatschappelijke organisaties en hun specifieke rol in het bewerkstelligen van positieve veranderingen ter ondersteuning van mensenrechten en democratie. Dit omvat onder meer het vergroten van het vermogen van de EU om snel te reageren op noodsituaties met betrekking tot de mensenrechten en meer steun voor internationale en regionale mechanismen ter bescherming van de mensenrechten. Ook zal steun worden verleend voor verkiezingswaarnemingsmissies, het uitvoeren van de aanbevelingen daarvan en het verbeteren van democratische en verkiezingsprocessen.

### **6.3 Crisispreventie en -beheersing**

Het *stabiliteitsinstrument* (IfS) wordt uitgebreid omdat de internationale context ingewikkelder is geworden. De niet-programmeerbare capaciteit wordt gebruikt voor de aanpak van crisissituaties, inclusief natuurrampen. De programmeerbare capaciteit richt zich op capaciteitsopbouw met betrekking tot crisisparaatheid en de aanpak van mondiale en regio-overschrijdende bedreigingen zoals terrorisme, georganiseerde misdaad, smokkel, bescherming van kritieke infrastructuur en de volksgezondheid en beperking van de risico's met betrekking tot chemische, biologische, radiologische en nucleaire stoffen. Ook wordt steun verleend voor maatregelen in verband met de specifieke noden van vrouwen en kinderen in crisis- en conflictsituaties, waaronder blootstelling aan geweld tegen vrouwen.

Het *instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid* (INSC) zal steun blijven verlenen ter bevordering van een hoog niveau van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en de toepassing van efficiënte en effectieve veiligheidscontroles op kernmateriaal in derde landen, met name in buurlanden, ter ondersteuning van internationale verdragen en normen.

### **6.4 Overige financiële instrumenten voor het extern optreden**

Een ander instrument voor het extern optreden van de EU is macrofinanciële bijstand aan derde landen. Dit instrument wordt in uitzonderlijke omstandigheden gebruikt om financiële steun met een macro-economisch karakter te verlenen aan landen die tijdelijk betalingsbalansmoeilijkheden ondervinden. Deelname aan het IMF is een voorwaarde. Het instrument richt zich vooral op de nabuurschapslanden. Besluiten over macrofinanciële bijstand moeten in overeenstemming zijn met de prioriteiten van het externe optreden van de EU.

Ook de instrumenten voor humanitaire hulp en civiele bescherming, die hier niet nader worden beschreven, zullen worden gefinancierd uit het hoofdstuk "Europa als wereldspeler" van het meerjarig financieel kader voor 2014-2020.

Daarnaast zal de begroting van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid acties ondersteunen zonder militaire of defensie-implicaties.

## **7. SAMENHANG TUSSEN DE INSTRUMENTEN**

Evenals in het verleden zullen binnen één land verschillende instrumenten worden uitgevoerd. Voor opkomende economieën die geen bilaterale ontwikkelingshulp meer nodig hebben, zoals Brazilië, China en India, moeten verschillende typen partnerschappen worden ontwikkeld met de instrumenten die voor hen beschikbaar zijn. Het zou hierbij bijvoorbeeld kunnen gaan om regionale ontwikkelingssamenwerking en thematische programma's in het kader van het instrument voor ontwikkelingssamenwerking, het Europees instrument voor democratie en mensenrechten, het stabiliteitsinstrument, het partnerschapsinstrument, de externe componenten van intern beleid, enz. Overeenkomstig het Verdrag van Lissabon zullen de EEAS en de Commissie tijdens in de programmeringsfase in het bijzonder aandacht besteden aan de samenhang tussen de verschillende beleidslijnen en instrumenten.