

Vergaderjaar 2012–2013

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1281

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2013

Hierbij kom ik tegemoet aan het verzoek van uw Kamer (Handelingen II, 2012/13, nr. 96) – gedaan tijdens de regeling van werkzaamheden van 18 juni jl. – om een brief over het rapport van de Europese Rekenkamer over EU-steun aan Egypte.

Rapport Europese Rekenkamer

Op 18 juni jl. presenteerde de Europese Rekenkamer een rapport over de Europese steun aan Egypte¹. De Europese Rekenkamer richt zich in het rapport specifiek op de samenwerking tussen de EU en Egypte op het gebied van bestuur, en stelt zich de vraag in hoeverre de Europese Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) de steun aan Egypte voor en na de omwenteling van 2011 effectief hebben ingezet ter verbetering van het bestuur in Egypte.

De Europese Rekenkamer heeft twee gebieden onderzocht: (1) de steun van de Unie op het gebied van mensenrechten en democratie en (2) de begrotingssteun die de Unie heeft verstrekt met als oogmerk beter beheer van publieke middelen (*public finance management*) en de strijd tegen corruptie.

De Rekenkamer onderzocht 24 projecten op het gebied van mensenrechten en democratie (voor een totaalbedrag van ongeveer EUR 15 miljoen), de drie grootste begrotingssteunprogramma's (voor een totaalbedrag van ruim EUR 300 miljoen) en een anti-corruptieprogramma (voor een totaalbedrag van EUR 2,5 miljoen). De conclusies van de Rekenkamer hebben betrekking op dit deel van de totaalsteun aan Egypte (voor de periode 2007–2013 betreft deze EUR 1 miljard, waarvan een deel nog niet is uitgegeven). Voor wat betreft de begrotingssteunprogramma's

¹ European Court of Auditors, EU cooperation with Egypt in the field of governance, special report no. 4, 2013.

geldt daarbij dat deze alleen zijn beoordeeld op het effect dat zij hebben gehad op de verbetering van het bestuur in Egypte. De Rekenkamer heeft zich niet gericht op de effectiviteit van deze programma's anderszins (bijvoorbeeld in hoeverre zij hebben bijgedragen aan het verlenen van basisdiensten aan de Egyptische bevolking (transport, gezondheidszorg en onderwijs)). Het rapport beslaat de periode 2007 tot september 2012.

De Rekenkamer concludeert dat de EU in het algemeen niet in staat is geweest haar steun zo aan te wenden dat het bestuur in Egypte effectief is verbeterd. De Rekenkamer wijt dit deels aan de moeilijke omstandigheden in Egypte en deels aan tekortkomingen in de wijze waarop de EU haar steun heeft aangewend. De Rekenkamer geeft aan dat er onvoldoende heldere en harde voorwaarden zijn gesteld; dat waar medewerking van de Egyptische autoriteiten uitbleef steun niet werd ingezet als drukmiddel en dat de Commissie te zwaar heeft geleund op begrotingssteun als instrument. De verbetering in het beheer van publieke middelen die onder andere met deze begrotingssteun werd beoogd, is niet gerealiseerd.

De Rekenkamer constateert dat na de omwenteling in 2011 een herziening van het bredere nabuurschapsbeleid plaatsvond met de invoering van een flexibele en op maat gemaakte benadering per land en op basis van conditionaliteit, maar dat deze beginselen in de rapportageperiode (tot september 2012) nog onvoldoende tot uiting zijn gekomen in het huidige steunpakket aan Egypte.

De Europese Rekenkamer doet een aantal aanbevelingen om de geconstateerde tekortkomingen te verhelpen:

- Mensenrechten en democratie: de EU zou een beperkt aantal prioriteiten moeten identificeren en *benchmarken* en deze tot onderwerp van dialoog met de Egyptische autoriteiten moeten maken, waarbij conditionaliteiten strikt worden toegepast.
- Er zou in het nieuwe Actieplan voor Egypte meer aandacht moeten uitgaan naar beheer van overheidsfinanciën en corruptiebestrijding, met nadruk op steun voor implementatie van de IMF-routekaart.
- In lijn met de aangepaste richtlijnen voor EU-begrotingssteun, zou de opportuniteit van het verstrekken van begrotingssteun aan Egypte opnieuw moeten worden bezien.

Reactie Europese Commissie en EDEO

In hun reactie op het rapport van de Europese Rekenkamer, die aan het rapport is toegevoegd, stellen Commissie en EDEO dat de omgeving waarin de EU opereert sinds de omwenteling in 2011 «*non-conducive and still unpredictable*» is. In deze context is volgens hen meer tijd nodig om resultaten te bereiken en goed te kunnen beoordelen. De Commissie en EDEO distantieëren zich op een aantal punten van de conclusies in het rapport die in hun ogen scherper geformuleerd zijn dan de observaties van de Rekenkamer. Projecten zijn halverwege de uitvoering en het is nog te vroeg voor een eindoordeel. Als voorbeeld noemt men het anti-corruptieprogramma waaraan de EU bijdraagt.

De Commissie en EDEO onderschrijven de aanbevelingen van de Rekenkamer grotendeels en geven aan dat de meeste aanbevelingen al geïmplementeerd worden:

- Op basis van het herziene nabuurschapsbeleid is al een aantal veranderingen ingezet. Als uitgangspunt voor het herziene nabuurschapsbeleid geldt: meer voor meer (*more for more*). Steun voor Egypte is aan voorwaarden verbonden. Daarvan getuigt volgens de Commissie o.a. het feit dat de SPRING-fondsen die de EU beschikbaar

heeft voor Egypte ad EUR 90 miljoen op dit moment nog niet worden uitbetaald.

- Beheer van overheidsfinanciën en corruptiebestrijding vormen hoofdthema's voor 2014–2015. Commissie en EDEO ondersteunen Egypte bij het verwezenlijken van een IMF-lening.
- De benadering ten aanzien van EU-begrotingssteun is herzien². Commissie en EDEO geven aan dat deze nieuwe benadering voor hen leidend is.

Nederlandse inzet

In het rapport van de Europese Rekenkamer wordt een aantal ernstige tekortkomingen geconstateerd. Nederland onderkent de moeilijke omstandigheden in Egypte. Ook in een moeilijke omgeving dient echter de effectiviteit van steun voorop te staan. Het kabinet is het in de kern eens met de aanbevelingen die de Rekenkamer doet om de effectiviteit van steun te vergroten. Het kabinet ziet deze als ondersteuning van zijn beleid, zoals uiteengezet in de Kabinetsappreciatie Nabuurschapsbeleid³.

Zo zet Nederland zich er voor in het beginsel van *more for more* te vertalen in het nieuwe nabuurschapsinstrument voor de periode 2014–2020 dat momenteel onderwerp is van een triloog tussen Raad, Commissie en Europees Parlement. Criteria voor steun dienen helder geformuleerd te zijn. De EU dient – zoals reeds in de praktijk gebeurt – de relevante autoriteiten op die criteria aan te blijven spreken en bij uitblijven van voldoende medewerking conditionaliteiten in te roepen.

Nederland is, net als de Europese Rekenkamer, voorstander van het besteden van een groter deel van de EU-steun via maatschappelijke organisaties – ook de Commissie is deze weg ingeslagen onder andere met het instellen van een nieuwe *Civil Society Facility*.

Wat betreft het verlenen van begrotingssteun is het kabinet het geheel eens met de Europese Rekenkamer dat deze niet uitsluitend op basis van macro-economische, «technische» criteria mag worden verstrekt. Nederland heeft zich in EU-verband sterk gemaakt voor de herziene benadering van EU-begrotingssteun en zal er kritisch op blijven toezien dat deze ook wordt uitgevoerd. Dat betekent dat Nederland in de verschillende beheerscomités kritisch zal blijven toezien op de wijze waarop de Commissie deze modaliteit inzet, in Egypte en in andere landen.

Hoe verder?

De Commissie en EDEO waren al doordrongen van de noodzaak zaken in Egypte anders aan te pakken – getuige de reeds ingezette hervormingen – en zullen door dit rapport verder gesterkt zijn in deze opvatting.

Het kabinet zal er bij de Commissie en EDEO op aandringen de aanbevelingen in het rapport onverwijld uit te voeren. Tevens zullen de bevindingen een belangrijke rol moeten spelen bij het opstellen van een nieuw Actieplan voor Egypte. Het rapport van de Europese Rekenkamer zal zeker ook in het Europees Parlement worden besproken.

² Ref. Geannoteerde Agenda van de Raad Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking van 14 november 2011 [Kamerstuk 21 501-04, nr. 137] en het Verslag van de Raad Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking van 14 mei 2012 [Kamerstuk 21 501-054, nr. 143] en een Kamerbrief voorwaarden EU-begrotingssteun [Kamerstuk 21 501-04, nr. 148].

³ Kamerstuk 22 112, nr. 1616.

Concluderend: het belang van het ondersteunen van de transitie naar een democratie in Egypte weegt zwaar. Als de transitie naar een democratie in Egypte mislukt, heeft dat verstrekkende consequenties voor de Egyptische bevolking en een bredere, regionale uitstraling, die de Europese Unie en Nederland ook raakt. Er is een wederzijds belang gediend met het welslagen van de transitie naar een democratie. De steun die de EU inzet ten behoeve van het helpen creëren van stabiliteit en welvaart aan de buitengrenzen van de Unie is van groot belang. Die steun moet dan wel effectief worden ingezet. De ingezette veranderingen bij het verlenen van Europese steun aan Egypte, waarbij het stellen en naleven van heldere voorwaarden centraal staat, moeten zonder aarzeling worden voortgezet. Het kabinet zal de Commissie en de EDEO hierop – in het licht van de bevindingen van de Europese Rekenkamer – aanspreken.

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