

Vergaderjaar 2017–2018

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 2684**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 augustus 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vier fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). De onderhavige fiches maken onderdeel uit van het Meerjarig Financieel Kader (2021–2027).

Fiche: MFK – Raadsbesluit European Peace Facility (Kamerstuk 22 112, nr. 2681)

Fiche: MFK – Verordening instrument voor nabuurschap, ontwikkeling en internationale samenwerking (Kamerstuk 22 112, nr. 2682)

Fiche: MFK – Verordening tot vaststelling van een Europees instrument voor nucleaire veiligheid (Kamerstuk 22 112, nr. 2683)

Fiche: MFK – Verordening Instrument voor Pretoetredingssteun (IPA III)

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
S.A. Blok

## **Fiche: MFK – Verordening Instrument voor Pretoetredingssteun (IPA III)**

### **1. Algemene gegevens**

- a) *Titel voorstel*  
Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III).
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
14-06-2018
- c) *Nr. Commissiedocument*  
SWD (2018)465
- d) *EUR-Lex*  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1530515750512&uri=CELEX:52018PC0465>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*  
SWD (2018) 337
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Raad Algemene Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Buitenlandse Zaken
- h) *Rechtsbasis*  
Artikel 212, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (EU-Werkingsverdrag).
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*  
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*  
Medebeslissing

### **2. Essentie voorstel**

#### *a) Inhoud voorstel*

Dit voorstel is onderdeel van het pakket aan voorstellen dat de Commissie heeft uitgebracht in het kader van het Meerjarig Financieel Kader voor 2021–2027.

Het Verdrag van de Europese Unie schrijft voor dat elk Europees land, dat de waarden van de EU respecteert, lidmaatschap kan aanvragen van de EU, mits het voldoet aan de Kopenhagen Criteria en mits de Unie de capaciteit heeft om een nieuwe lidstaat te integreren. Het uitbreidingsbeleid is een belangrijk onderdeel van het EU-beleid voor het versterken van stabiliteit en welvaart in de uitbreidingslanden (Turkije en de landen van de Westelijke Balkan) en het verbeteren van de positie van de EU in de wereld, zo schrijft de Commissie.

Pretoetredingssteun (IPA) aan kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten, de landen in de Westelijke Balkan en Turkije, wordt verleend om deze landen te ondersteunen in hun toetredingsproces en de daarvoor noodzakelijke hervormingen. Het is hiermee een op zichzelf staand instrument, complementair aan het NDICI (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument)<sup>1</sup>. Het huidige pretoetredingsinstrument, IPA II, heeft een budget van 12,8 mrd euro (lopende prijzen) voor 2014–2020 en loopt af op 31 december 2020. Om de effectiviteit van het buitenlands beleid van de EU te waarborgen, zal het hierna overgaan in IPA III, dat loopt van 2021 tot 2027. Voor de periode 2021–2027 is een bedrag van 14,5 mrd euro (lopende prijzen) begroot voor steun aan

<sup>1</sup> Over het NDICI ontvangt u separaat een BNC-fiche (Kamerstuk 22 112, nr. 2682).

Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro, Servië en Turkije. Het voorstel bevat geen reservering per land, wel per thema.

IPA III zal voornamelijk gericht zijn op de voornaamste politieke prioriteiten zoals die zijn vastgelegd in de relevante beleids- en strategiedocumenten inzake de uitbreiding. Die prioriteiten zijn: rechtsstaat, democratie, maatschappelijk middenveld, fundamentele rechten, migratie en veiligheid; openbaar bestuur; overname van het beleid en het acquis van de Unie; sociaaleconomische ontwikkeling; verzoening, goed nabuurschap en regionale samenwerking. Deze prioriteiten golden ook al voor IPA II, maar in het voorstel krijgen andere belangrijke uitdagingen, zoals migratie, veiligheid, milieubescherming en klimaatverandering nu een meer zichtbare plaats toebedeeld.

Pretoetredingssteun aan (potentiële) kandidaat-lidstaten voor de noodzakelijke hervormingen is gebaseerd op de ervaring en expertise van de lidstaten. TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange Instrument) en Twinning<sup>2</sup> zijn belangrijke government-to-government instrumenten voor het beschikbaar stellen van specifieke expertise die gefinancierd worden uit IPA-fondsen. Daarnaast wordt (geïntensiveerd) samengewerkt op het gebied van veiligheid en migratie.

#### *b) Impact assessment Commissie*

De Commissie heeft in 2018 een impact assessment uitgevoerd voor de instrumenten voor extern optreden, waarin wordt geanalyseerd hoe die zouden kunnen worden samengebracht in één breed instrument. De conclusie luidde dat het instrument voor pretoetredingssteun (IPA) een zelfstandig instrument moest blijven omdat het doel van het fonds, het ondersteunen van (potentiële) kandidaat-lidstaten bij het EU-toetredingsproces, in belangrijke mate verschilt van dat van de overige externe financieringsinstrumenten die worden toegepast in derde landen zonder toetredingsperspectief.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1349), richt de Nederlandse onderhandelingspositie op het MFK zich op een modern en financieel houdbaar MFK. Nieuwe uitdagingen vragen om een herijking van de invulling en prioriteiten van de EU-begroting opdat het MFK nieuwe prioriteiten zoals onderzoek en innovatie, veiligheid, migratie en klimaat sterker reflecteert. Dit vraagt een ambitieus gemoderniseerde begroting die de EU in staat stelt gezamenlijke uitdagingen adequaat en tijdig te adresseren en die effectief en efficiënt optimale Europese

---

<sup>2</sup> Twinning is een instrument van de Europese Unie. Landen van de Europese Unie (EU) wisselen kennis uit met kandidaat-lidstaten, nieuwe lidstaten en buurlanden van de EU. Twinning brengt zo de deskundigheid van de overheden in deze landen samen. De landen spreken vooraf met elkaar af welke resultaten zij willen behalen. Uitwisseling van kennis gebeurt door onder meer workshops, trainingen en studiebezoeken. Twinning richt zich vooral op het leren door te doen en het delen van best practices.

De Technical Assistance Information Exchange Unit (afgekort: TAIEX) heeft tot doel kandidaat-lidstaten, nieuwe lidstaten en buurlanden van de EU op korte termijn technische bijstand te verlenen bij het benaderen, omzetten, implementeren en afdwingen van de EU-wetgeving. TAIEX verstrekt de wetgevingsteksten van het acquis communautaire en organiseert opleidingsvergaderingen en bezoeken van deskundigen aan de landen die daarom verzoeken. Ook worden op maat gemaakte adviezen geschreven om omzettingsproblemen op korte termijn aan te pakken.

toegevoegde waarde genereert. Brexit vereist een neerwaartse bijstelling van het MFK; een kleinere EU vraagt om een kleiner budget. De inzet is om via bezuinigingen op bestaand beleid versterkte of nieuwe prioriteiten te financieren, als ook de financiële gevolgen van het vertrek van het Verenigd Koninkrijk op te vangen. Voorkomen moet worden dat Brexit leidt tot een onevenredig hoge rekening voor andere lidstaten en een stijging van de afdrachten. De financiering van het MFK moet rechtvaardig, transparant en simpel waarbij de lasten eerlijk moeten worden verdeeld. De Nederlandse netto betalingspositie dient ook in het komende MFK in lijn te zijn met de positie van lidstaten met een vergelijkbaar welvaartsniveau.

Het Nederlandse standpunt ten aanzien van EU-uitbreiding is «strikt en fair». Stabiliteit in de buurlanden van de Unie is van essentieel belang voor de EU en Nederland, onder andere met het oog op het tegengaan van irreguliere migratie, grensoverschrijdende criminaliteit en etnische spanningen in de regio. De op grond van de toetredingscriteria noodzakelijke hervormingen op onder meer het gebied van de rechtsstaat, democratisering, goed bestuur en de economie in de uitbreidingslanden zijn daarmee ook in ons eigen belang.

#### *b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet blijft gecommitteerd aan het toetredingsproces en de ondersteuning van dit belangrijke hervormingstraject middels IPA-fondsen. IPA levert daarmee een belangrijke bijdrage aan het overnemen van het acquis op alle beleidsterreinen van de Europese Unie in de (potentiële) kandidaat-lidstaten. Het kabinet hecht er belang aan dat de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer over de effectiviteit van de IPA-fondsen en de bevindingen van de midterm review in dit voorstel worden meegenomen<sup>3</sup>. Ook zal Nederland de opschorting van de pre-accessiesteun aan Turkije blijven bepleiten. Een verhoging van het totale pre-accessiebudget, zoals de Commissie voorstelt, ligt derhalve niet in de rede.

Nederland juicht het toe dat prestaties centraal zullen komen te staan in het nieuwe instrument. De toegang tot fondsen zal worden gebaseerd op criteria zoals de verwachte impact en voortgang op het gebied van rechtsstaat, fundamentele rechten en openbaar bestuur. Dat is onder meer mogelijk door de focus te verleggen van landenveloppen naar het behalen van de doelen. Nederland zal erop toezien dat dit uitgangspunt verder geconcretiseerd wordt zodat steun wordt verleend aan landen die hervormen en daarbij voldoende voortgang boeken, en het gemakkelijker wordt om pre-accessiefondsen te korten in uitbreidingslanden waar dat niet het geval is.

Het kabinet acht het positief dat de Commissie de coherentie en synergie met andere externe instrumenten conform de aanbevelingen van de midterm review wil vergroten door de regels voor het beheer van de middelen en voor monitoring en evaluatie te stroomlijnen. Nederland verwelkomt de verbetering van het strategisch kader voor IPA III, met name het feit dat anders dan in IPA II er nog geen budgetten per land worden gereserveerd en dat wordt ingespeeld op hoe de behoeften in de (potentiële) kandidaat-lidstaten zich evolueren (toegenomen flexibiliteit), en de sterkere nadruk op (snellere) implementatie en

---

<sup>3</sup> Zie Kamerbrief van 15 maart 2018 met de kabinetsreactie op het rapport van de Europese Rekenkamer over de pretoetredingssteun van de EU aan Turkije (Kamerstuk 23 987, nr. 230) en Kamerbrief van 24 oktober 2016 met de kabinetsreactie op het rapport van de Europese Rekenkamer over de pretoetredingssteun van de EU aan de Westelijke Balkan (Kamerstuk 23 987, nr. 166).

monitoring, conform de aanbevelingen van het rapport van de Europese Rekenkamer van 13 september 2016 over het functioneren van IPA I (zie Kamerstuk 23 987, nr. 166).

De door de Commissie geselecteerde terreinen waarop IPA-fondsen moeten worden ingezet betreffen de terreinen waarop fundamentele hervormingen moeten plaatsvinden in het kader van het EU-toetredingsproces. Nederland hecht er belang aan dat er in het bijzonder fondsen worden vrijgemaakt voor de belangrijke noodzakelijke hervormingen op het gebied van de rechtsstaat en de fundamentele rechten, waaronder mediavrijheid, de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad en de bescherming van minderheden.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De lidstaten die traditioneel voorstander zijn van EU-uitbreiding zullen naar verwachting voorstander zijn voor het ophogen van het IPA-budget. Een aantal lidstaten hecht evenals Nederland belang aan conditionaliteit van de fondsen en de nadruk op hervormingen op gebied van rechtsstaat, fundamentele rechten en openbaar bestuur. Het effectief meenemen van de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer en de midterm review zal naar verwachting op brede steun kunnen rekenen. Het pleidooi voor het opschorten van pre-accessiesteun aan Turkije zal naar verwachting op weinig steun bij andere EU-lidstaten kunnen rekenen.

### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

#### *a) Bevoegdheid*

Het voorstel is gebaseerd op art. 212, lid 2, VWEU. Op grond van deze bepaling stelt de Uniewetgever de nodige maatregelen vast voor de uitvoering van activiteiten voor economische, financiële en technische samenwerking, met inbegrip van bijstand op met name financieel gebied, met derde landen die geen ontwikkelingsland zijn. Deze activiteiten zijn coherent met het ontwikkelingsbeleid van de Unie en vinden plaats in het kader van de beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de Unie. Het gaat hier om een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en haar lidstaten. Nederland zich kan vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag.

#### *b) Subsidiariteit*

Het subsidiariteitsoordeel is positief. Het instrument voor pretoetredingssteun is specifiek gericht op de voorbereiding van (potentiële) kandidaat-lidstaten op het lidmaatschap van de Unie. Het uitbreidingsbeleid is per definitie een beleidsterrein dat alleen op EU-niveau uitgevoerd kan worden.

#### *c) Proportionaliteit*

Ten aanzien van het proportionaliteitsoordeel is het kabinet positief. De Commissie-mededeling geeft adequaat uitvoering aan het door de Europese Raad vastgestelde uitbreidingsbeleid uit 2006 (zie Kamerstuk 21 501-20, nr. 329). Het instrument is door het verstrekken van subsidies en de financiering van technische assistentie geschikt om de (potentiële) kandidaat-lidstaten te ondersteunen bij de overname en implementatie van het acquis communautaire op alle beleidsterreinen van de Unie. De hervormingen die hiermee worden ondersteund zijn allemaal noodzakelijk in het kader van het toetredingsproces. Het instrument gaat daarmee niet verder dan noodzakelijk.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

Ten opzichte van de huidige periode (2014–2020) stelt de Commissie een nominale stijging van 13% voor tot 14,5 mrd euro (lopende prijzen). Hierbij is rekening gehouden met een EU-uittreding van het VK, door de uitgaven van de EU in het VK voor het huidige MFK af te trekken van de omvang van het programma. Nederland zal kritisch kijken naar het voorgestelde budget en zal vragen stellen over de invulling van dit budget.

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1349), maken de onderhandelingen over de toekomst van IPA III voor wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027. Nederland hecht eraan dat besprekingen over de toekomst van IPA III niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de IPA III zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes, én bezuinigingen. Om het vertrek van het Verenigd Koninkrijk op te kunnen vangen en nieuwe prioriteiten te kunnen financieren moeten substantiële bezuinigingen worden doorgevoerd. Het kabinet streeft naar substantiële bezuinigingen binnen traditionele beleidsterreinen zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en het cohesiebeleid, waarmee een aanvullende Nederlandse bijdrage als gevolg van Brexit vermeden kan worden en die ruimte bieden voor de financiering van nieuwe beleidsprioriteiten. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

### *c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

N.v.t.

### *d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

N.v.t.

### *e) Gevolgen voor concurrentiekracht*

N.v.t.

## **6. Implicaties juridisch**

### *a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Geen.

*b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Op grond van artikel 13 van het voorstel is de Commissie bevoegd om gedelegeerde handelingen vast te stellen tot wijziging van de bijlagen II en III (thematische steunprioriteiten) en IV (lijst van kernprestatie-indicatoren) bij de verordening.

Deze bevoegdheidsdelegatie wordt aan de Commissie toegekend voor onbepaalde tijd.

Het kabinet kan instemmen met deze gedelegeerde bevoegdheid omdat dit een snellere en efficiëntere manier is om de bijlagen aan te passen en te actualiseren naar aanleiding van wijzigingen in het beleidskader van de toetredingen of significante ontwikkelingen in de uitbreidingslanden. De keuze voor gedelegeerde handelingen ligt hierbij juridisch gezien voor de hand omdat het een bevoegdheid betreft tot het wijzigingen van bijlagen bij de verordening. Op grond van art. 290 VWEU zijn gedelegeerde handelingen het geëigende instrument daarvoor. Wel merkt het kabinet op dat in artikel 14 inzake de uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie de standaardclausules van het interinstitutioneel akkoord Wetgeven – in het bijzonder de clausule met betrekking tot de raadpleging van deskundigen van de lidstaten bij de voorbereiding van gedelegeerde handelingen – ontbreken. Het kabinet zal erop inzetten dat deze bepalingen alsnog worden opgenomen.

Voorts bevat het voorstel ook bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Artikel 7, lid 3 van het voorstel kent de Commissie de bevoegdheid toe om door middel van een uitvoeringshandeling het werkprogramma vast te stellen. Daarnaast kent artikel 15, lid 1, de bevoegdheid aan de Commissie toe om specifieke voorschriften tot vaststelling van de uniforme voorwaarden voor de uitvoering van de verordening, in het bijzonder met betrekking tot de ter voorbereiding van de toetreding op te zetten structuren en steun voor plattelandsontwikkeling, vast te stellen. Het kabinet stemt in met de voorgestelde uitvoeringsbevoegdheden omdat deze gericht zijn op het waarborgen van eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van de verordening. Op de uitoefening van de voorgestelde uitvoeringsbevoegdheden is de onderzoeksprocedure van toepassing. De keuze voor deze procedure ligt juridisch gezien voor de hand, omdat het gaat om handelingen van algemene strekking (zie art. 2, lid 2, onder a, Comitologieverordening 182/2011).

*c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Op grond van het voorstel treedt de verordening op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie in werking. Zij is van toepassing vanaf 1 januari 2021. Nederland acht deze datum haalbaar.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Op grond van art. 12 van het voorstel zijn de bepalingen in het Instrument voor Nabuurschapsbeleid, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (NDICI) van toepassing op deze verordening. Het kabinet kan hiermee instemmen.

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Geen.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen.