



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 3.8.2005  
COM(2005) 324 definitief

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

**Het externe optreden via thematische programma's binnen de nieuwe financiële  
vooruitzichten 2007-2013**

## 1. INLEIDING

In het kader van de nieuwe financiële vooruitzichten voor 2007-2013 heeft de Commissie een vereenvoudigde structuur voorgesteld voor het verlenen van de buitenlandse hulp van de Gemeenschap, gericht op meer samenhang en consistentie en meer en betere resultaten met de beschikbare middelen. In plaats van het bestaande pakket geografische en thematische instrumenten, die in de loop der tijd ad hoc zijn ontstaan, worden voor de toekomst zes instrumenten voorgesteld. Drie daarvan zijn bedoeld als horizontale instrumenten om te voldoen aan specifieke behoeften (het instrument voor humanitaire hulp, het stabiliteitsinstrument, het instrument voor macrofinanciële bijstand) en drie instrumenten hebben een specifiek geografisch toepassingsgebied voor de uitvoering van specifieke beleidslijnen (het instrument voor pretoetredingssteun (IPA), het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI) en het instrument voor economische samenwerking en ontwikkelingssamenwerking (DCECI)). Voor vier van de zes instrumenten heeft de Commissie op 29 september 2004 nieuwe wetgevingsvoorstellen goedgekeurd; de bestaande juridische grondslagen voor de twee andere instrumenten (macrofinanciële bijstand en humanitaire hulp) worden in hun huidige vorm als adequaat beschouwd. In de zin van het Financieel Reglement vormen deze zes verordeningen de “basisbesluiten” voor de desbetreffende begrotingstoewijzingen onder rubriek 4 (“De EU als wereldspeler”) van de nieuwe financiële vooruitzichten.

Over de toekomst van de thematische programma’s met een mondiale geografische toepassing hebben zowel het Europees Parlement als de Raad, maar ook Europese niet-gouvernementele organisaties zich zorgen gemaakt. Deze laatsten voeren traditioneel een groot deel van deze programma’s uit via “subsidieovereenkomsten” met de Commissie. Als reactie hierop deelde Commissievoorzitter Barroso het Parlement op 12 april mede dat de Commissie haar voorstellen in dit verband in de vorm van de voorliggende mededeling zou doen. Bij de opzet van haar voorstellen overlegde de Commissie met maatschappelijke organisaties en hield al zo veel mogelijk rekening met hun meningen en bezorgdheid.

De voorgestelde vereenvoudiging heeft inderdaad aanzienlijke gevolgen voor de manier waarop de thematische programma’s in de toekomst zullen worden vastgesteld en beheerd. Een groot aantal bestaande specifieke thematische verordeningen, zoals de verordening inzake het Europees initiatief voor democratie en mensenrechten<sup>1</sup> of inzake steun voor de bestrijding van aan armoede gerelateerde ziekten<sup>2</sup> worden in de nieuwe basisbesluiten geïntegreerd en zullen zo de juridische grondslag vormen voor toekomstige thematische programma’s. De Commissie zal thematische programma’s vaststellen die dwars door het geografische toepassingsgebied van de drie beleidsgestuurde instrumenten (DCECI, IPA, ENPI) zullen lopen en strategiedocumenten goedkeuren met meerjarige indicatieve financiële toewijzingen. Daarnaast is binnen het DCECI expliciet ruimte voor mondiale initiatieven en voor steun voor mondiale collectieve voorzieningen, zodat er één duidelijke juridische grondslag is voor de communautaire bijdragen. Dit kan betekenen dat programma’s in uitzonderlijke gevallen ten goede kunnen komen aan niet-ontwikkelingslanden. De drie horizontale instrumenten bieden mechanismen om in te spelen op specifieke behoeften en worden geïmplementeerd door middel van specifieke strategieën en, in geval van samenwerking op lange termijn, door middel van meerjarenprogrammering.

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 975/1999 van 29 april 1999.

<sup>2</sup> Verordening (EG) nr. 1568/2003 van 15 juli 2003.

In het algemeen hebben thematische programma's een erkende toegevoegde waarde, maar de nieuwe structuur van de instrumenten voor buitenlandse hulp biedt de mogelijkheid het toepassingsgebied, de inhoud en de begrotingstoeuwijzingen van de thematische programma's te heroverwegen, en ze te vereenvoudigen door ze te consolideren en te stroomlijnen zodat ze effectiever en efficiënter worden. In deze mededeling wordt het voorstel van de Commissie uiteengezet inzake de criteria voor thematische programma's, het toepassingsgebied en de uitgangspunten van de geplande programma's en de kernpunten van de beheersprocedures wat betreft programmering, begroting en goedkeuring. Hierbij wordt rekening gehouden met de lessen die uit evaluaties kunnen worden getrokken (zie bijlage). De volledige inhoud van ieder thematisch programma, de strategieën en exacte afbakening zal de Commissie in meer gedetailleerde voorstellen uitwerken.

## 2. VOORSTEL VOOR THEMATISCHE PROGRAMMA'S BINNEN DE VOLGENDE FINANCIËLE VOORUITZICHTEN

### 2.1. Definitie en toepassingsgebied

In deze mededeling wordt een "thematisch programma" als volgt gedefinieerd:

Een **thematisch programma** heeft betrekking op een specifiek terrein dat van belang is voor een groep partnerlanden zonder geografische samenhang, of op samenwerkingsactiviteiten in verschillende regio's of groepen partnerlanden, of op een internationale operatie die niet in een specifiek geografisch gebied wordt uitgevoerd, waaronder multilaterale of mondiale initiatieven<sup>3</sup>, om de interne beleidslijnen van de EU in het buitenland toe te passen.

Een belangrijk onderliggend beginsel van thematische programma's is "subsidiariteit". Normaal gezien worden geografische programma's gebruikt voor de samenwerking met derde landen, maar soms zijn geografische programma's (voor een land, een aantal landen of voor een regio) niet het beste instrument voor interventies op een bepaald domein. Dan is er een rol weggelegd voor thematische programma's, die moeten aansluiten op en een toegevoegde waarde bieden ten opzichte van geografische programma's.

In het tussen de Commissie en de Raad in november 2000 overeengekomen kader voor nationale strategiedocumenten wordt benadrukt dat geografische programmering "veelomvattend" moet zijn en dat nationale en regionale strategiedocumenten inderdaad het juiste middel zijn om te zorgen voor de juiste mix van beleid en instrumenten in de betrekkingen met derde landen, waardoor bijgedragen wordt tot de samenhang van de communautaire beleidslijnen. Dit betekent dat in nationale en regionale strategiedocumenten rekening moet worden gehouden met de relevante interne beleidslijnen van de EU. Daarnaast moeten horizontale thema's, zoals gelijke kansen voor mannen en vrouwen en het milieu, in zowel geografische als thematische programma's worden geïntegreerd. In het kader van de vereenvoudiging van de instrumenten voor het buitenlandse beleid heeft de Commissie haar gehechtheid aan deze beginselen herhaald<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> In deze mededeling worden met "mondiale initiatieven" politieke initiatieven bedoeld op het gebied van duurzame ontwikkeling of mondiale collectieve goederenvoorzieningen; deze initiatieven worden onderschreven en gesteund door de internationale gemeenschap en uitgevoerd via multilaterale mechanismen, waaronder wereldfondsen.

<sup>4</sup> Mededeling van de Commissie van 14 juli 2004 Financiële vooruitzichten 2007 – 2013 (COM (2004) 487 definitief).

In principe worden nationale en regionale strategiedocumenten uitgevoerd met de financiële middelen die worden toegewezen aan nationale en regionale programma's. Hierin moeten de bilaterale en regionale samenwerkingsprioriteiten in het licht van de ontwikkelingsstrategieën van het partnerland en de samenhang met de interventies van andere donors tot uitdrukking komen. Als onderdeel van de mix van beleid en instrumenten worden in het kader van nationale en regionale programma's gefinancierde programma's aangevuld met thematische programma's.

Programma's tot uitvoering van communautaire beleidslijnen met betrekking tot een specifieke regio met een gemeenschappelijk thema worden beschouwd als "regionale programma's". Daarom zullen sommige bestaande programma's worden voortgezet binnen een geografisch in plaats van een thematisch kader; hierop heeft deze mededeling geen betrekking<sup>5</sup>.

## 2.2. Criteria

Op basis van de hierboven beschreven begrippen worden thematische programma's gedefinieerd op basis van hun **onderscheidende toegevoegde waarde** en de mate waarin ze voldoen aan het hierboven beschreven **subsidiariteitsbeginsel**. Aan de hand van de volgende criteria, die elkaar niet uitsluiten, kunnen thematische programma's en het type activiteiten waarop ze betrekking hebben worden vastgesteld. Een thematisch programma kan worden opgezet als is voldaan aan de volgende voorwaarden:

- (1) de beleidsdoelstellingen van de EU **kunnen niet worden verwezenlijkt via de nationale en regionale programma's** en het programma wordt uitgevoerd door een intermediaire organisatie, bijvoorbeeld niet-gouvernementele organisaties of andere niet-overheidsactoren, internationale organisaties of multilaterale mechanismen, dat wil zeggen
  - (a) mondiale initiatieven op het gebied van duurzame ontwikkeling of mondiale collectieve voorzieningen (of de strijd tegen mondiale kwaden);
  - (b) maatregelen in EU-lidstaten of kandidaat-lidstaten (bijvoorbeeld cofinanciering van voorlichtingscampagnes door NGO's);

en/of

- (2) het programma leidt tot maatregelen in partnerlanden en -regio's die een aanvulling vormen op en samenhangen met maatregelen die waar mogelijk worden gefinancierd in het kader van de nationale en regionale programma's. In dergelijke gevallen is het **effectiever** (dat wil zeggen de verwachte resultaten van de thematische maatregelen zijn groter dan de resultaten die via nationale of regionale programma's zouden kunnen worden bereikt) of **efficiënter** (dat wil zeggen met lagere beheerskosten) om thematische programma's te gebruiken, dat wil zeggen

---

<sup>5</sup> Dit geldt met name voor het steunprogramma voor bananenleveranciers in ACS-landen dat in 2008 afloopt; eventuele toekomstige steun aan suikerproducerende ACS-landen; hulp voor ontheemden in Azië, enz.

- (a) de maatregel is multiregionaal en/of horizontaal (met inbegrip van proefprojecten en innovaties);
- (b) er is geen overeenkomst met betrekking tot de maatregel gesloten met de regering van het partnerland (de partnerlanden);
- (c) de maatregel wordt genomen in verband met een unilaterale beleidsprioriteit of een internationale verplichting of toezegging van de EG;
- (d) er is geen nationaal strategiedocument of nationaal indicatief programma of deze zijn geschorst.

### **2.3. Voorgestelde thematische programma's**

Bij de thematische programma's in het kader van de volgende financiële vooruitzichten stelt de Commissie voor een efficiënter en eenvoudiger kader te scheppen voor de opzet en het beheer van de thematische programma's, om versnippering te voorkomen en de prioritering te verbeteren. Daartoe moeten de voorgestelde programma's intern samenhangen en breed van opzet zijn.

Naast de maatregelen voor de tenuitvoerlegging van het buitenlandse beleid, moeten ook de externe aspecten van binnenlandse beleidslijnen worden verwerkt in de nieuwe verordeningen<sup>6</sup>. Voor zover relevant is hiermee rekening gehouden bij de thematische programma's<sup>7</sup>.

Op de hieronder beschreven terreinen worden thematische programma's voorgesteld. Deze worden globaal beschreven, maar de uiteindelijke voorstellen van de Commissie zullen afhangen van de gedetailleerde mededelingen over ieder thematisch programma.

#### **(1) Democratie en mensenrechten**

De Commissie wil een thematisch programma voorstellen voor de bevordering van de democratie en de mensenrechten in de hele wereld, ter vervanging van het huidige Europees initiatief voor de democratie en de mensenrechten. Overeenkomstig de doelstellingen van de Verdragen<sup>8</sup>, dient dit thematische programma de grondbeginselen van de Europese Unie in haar buitenlandse betrekkingen te bevorderen door financiële steun te verlenen voor activiteiten die gericht zijn op de bevordering en bescherming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, alsmede de bevordering van de democratie en democratische processen. Het zal betrekking hebben op financiële steun voor acties op mondiaal, regionaal en nationaal niveau, voornamelijk uit te voeren door niet-overheidsactoren, het maatschappelijk middenveld en regionale en internationale organisaties. Het programma zal de grote politieke zichtbaarheid van de EU op het gebied van mensenrechten en

---

<sup>6</sup> Mededeling van de Commissie betreffende de instrumenten voor buitenlandse hulp van 29 september 2004 (COM (2004) 626 def.). Zie ook SEC (2004) 1203/2 van 29 september 2004.

<sup>7</sup> Programma's op het gebied van belasting en douane (programma's Douane en Fiscalis), onderwijs en opleiding (Tempus Plus) zullen onder de geografische programma's vallen. In het geval van Tempus Plus wordt binnen het ENPI en het DCECI per instrument een meerjarentoewijzing vastgesteld binnen de passende meerlanden- en regionale programma's. Per IPA-land wordt een mechanisme voor een voorspelbaar begrotingskader ingesteld voor zolang het land deelneemt aan Tempus Plus.

<sup>8</sup> Artikel 11, lid 1, van het EU-Verdrag, artikel 177, lid 2, en 181A, lid 1 van het EG-Verdrag.

democratisering ondersteunen, met name in mondiale kwesties zoals internationale justitie en het Internationaal Strafhof, de afschaffing van de doodstraf, de bestrijding van martelingen, racisme en discriminatie van minderheden en autochtone bevolkingsgroepen, en democratisering en verkiezingswaarneming. De toekenning van financiële steun via dit thematische programma zal los staan van de goedkeuring door de autoriteiten van het begunstigde land en het bestaan van een landenstrategie of nationaal programma.

## **(2) Menselijke en sociale ontwikkeling**

De Commissie is van plan een thematisch programma voor te stellen voor menselijke en sociale ontwikkeling, gebaseerd op een coherente, brede strategie ter ondersteuning van de verwezenlijking van de in het ontwikkelingsbeleid vervatte doelstellingen met betrekking tot menselijke en sociale ontwikkeling en om te voldoen aan de internationale verplichtingen van de EU in dit verband.

Het thematische programma zou zich kunnen richten op de relevante aspecten van volksgezondheid, aids, demografische maatregelen, onderwijs en opleiding, gelijke kansen voor mannen en vrouwen, fatsoenlijk werk<sup>9</sup>, sociale cohesie en cultuur en bijdragen aan de daarmee verwante internationale agenda's, zoals de Millenniumverklaring, de agenda's van Caïro, Peking en Kopenhagen, het Onderwijs-voor-iedereen-initiatief, enz. In het programma wordt uitgegaan van de Europese benadering ten opzichte van strategische partnerschappen met verwante VN-organisaties en -instellingen, internationale partnerschappen en wereldfondsen en -initiatieven om de doelstellingen van deze agenda's te bevorderen en te implementeren, alsmede van samenwerking met internationale of regionale netwerken van maatschappelijke organisaties die actief zijn op de genoemde terreinen.

## **(3) Milieu en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, waaronder energie**

De Commissie is van plan een thematisch programma voor te stellen op het gebied van milieu en natuurlijke hulpbronnen. Hierin zou het milieuaspect van ontwikkeling worden aangepakt en het milieu- en energiebeleid van de Europese Gemeenschap in het buitenland worden bevorderd.

In het kader van dit thematisch programma zou steun verleend kunnen worden op de volgende terreinen:

- steun voor mondiale en Europese initiatieven alsmede internationale organisaties (waaronder NGO's) met betrekking tot het milieuaspect van duurzame ontwikkeling, mondiale collectieve milieugoederen en het duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, onder meer de relevante aspecten van klimaatverandering, milieurisico's voor de gezondheid, beheer van chemische stoffen en afval, biodiversiteit, bossen, landbeheer, mariene hulpbronnen, drinkwater en duurzame consumptie- en productiepatronen, alsmede verbetering van het internationale bestuur op milieugebied en de wijze waarop toezicht en evaluatie plaatsvindt;

---

<sup>9</sup> Het begrip "fatsoenlijk werk" is gedefinieerd door de ILO. Het omvat werkgelegenheid, sociale bescherming, fundamentele arbeidsrechten, waaronder fundamentele arbeidsnormen, sociale dialoog en gelijke kansen voor mannen en vrouwen.

- steun voor de inspanningen van en versterking van de capaciteit van de regeringen en het maatschappelijk middenveld van ontwikkelingslanden om het milieuaspect te integreren in de ontwikkelingssamenwerking en te voldoen aan hun verplichtingen en beloften in het kader van mondiale of regionale milieuverdragen, -initiatieven of -processen en hun participatie daarin te vergroten; versterking van het beheer van natuurlijke hulpbronnen in ontwikkelingslanden;
- operationele steun – via vrijwillige bijdragen – aan multilaterale milieuverdragen en andere internationale milieu-initiatieven, -processen en -organisaties (waaronder NGO's);
- bevordering van het milieubeleid van de EU in het buitenland, door middel van onder meer steun voor en bijdragen tot publieke en/of private initiatieven.

Een apart onderdeel van het programma zal zijn gewijd aan “**energie voor duurzame ontwikkeling**”, dat gekoppeld zal zijn aan het toekomstige tweede programma “Intelligente energie voor Europa”, een aanvulling zal vormen op de maatregelen met betrekking tot duurzame energie in de hierboven beschreven onderdelen en zal worden afgestemd op de andere elementen van het thematische programma. De overkoepelende doelstelling van dit onderdeel is armoedebestrijding. Het kan gebruikt worden om de toegang tot duurzame, goede, betrouwbare en betaalbare energiebronnen in ontwikkelingslanden te ondersteunen door duurzame energie te helpen integreren in het ontwikkelingsbeleid, de bestuurlijke en regelgevende capaciteit te vergroten, passende financieringsregelingen in te stellen om investeringen aan te trekken en regionale samenwerking te stimuleren om netwerken van infrastructuur tot stand te brengen.

#### **(4) Niet-overheidsactoren in het ontwikkelingsproces**

De Commissie is van plan een thematisch programma voor te stellen voor steun aan maatschappelijke organisaties en andere niet-overheidsactoren die actief zijn op het gebied van ontwikkeling en die gevestigd zijn in de EU of in de partnerlanden. Ook steun voor lokale autoriteiten in de partnerlanden komt in dit verband in aanmerking. Dit programma heeft een driedelige doelstelling: (i) steun voor de bijdragen van niet-overheidsactoren aan het ontwikkelingsproces, zowel op het niveau van het partnerland als op regionaal niveau, onder meer door maatregelen ter vergroting van het wederzijds vertrouwen, het bevorderen van capaciteit op het gebied van inspraak, netwerken en dialoog, meer participatie van de bevolking en het bevorderen van de samenwerking tussen de overheid en niet-overheidsactoren; (ii) steun voor meer begrip, partnerschap en solidariteit tussen Europese burgers en het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden door voorlichting en informatie over ontwikkelingsthema's aan burgers in de EU en kandidaat-lidstaten; (iii) samenwerking en coördinatie tussen netwerken van maatschappelijke organisaties en tussen deze netwerken en EU-instellingen.

#### **(5) Voedselzekerheid**

De Commissie overweegt een thematisch programma (i) ter ondersteuning van internationale collectieve voorzieningen die rechtstreeks bijdragen aan de voedselzekerheid (bijvoorbeeld landbouwonderzoek) en de financiering van mondiale programma's (bijvoorbeeld systemen voor vroegtijdige waarschuwing); (ii) om de continuïteit van de voedselvoorziening te garanderen in landen waar geen regering is, waar de regering delen van het land niet onder

controle heeft of waar geen nationaal strategisch kader operationeel is; en (iii) om vernieuwende beleidslijnen en strategieën op het gebied van de voedselzekerheid te bevorderen.

#### **(6) Samenwerking met geïndustrialiseerde landen**

Dit thematische programma zou de samenwerking omvatten met een aantal landen die met betrekking tot het DCECI niet als ontwikkelingslanden worden aangemerkt, waarmee op passende en efficiënte wijze kan worden voldaan aan de behoefte tot samenwerking en waarmee de bilaterale en multilaterale betrekkingen met deze vaak zeer belangrijke politieke en economische partners kunnen worden verdiept. De samenwerkingsactiviteiten dienen ter ondersteuning van de doelstellingen zoals beschreven in de diverse bilaterale instrumenten (verdragen, politieke verklaringen, actieplannen) die ten grondslag liggen aan de betrekkingen tussen de Europese Gemeenschap en de partnerlanden, waarbij de overkoepelende doelstelling is een gunstiger klimaat te scheppen voor het verloop en de verdere ontwikkeling van deze betrekkingen. Meer specifieke doelstellingen voor de samenwerking zouden met name zijn: versterking van de banden tussen sociaal-economische actoren in de EU en in de partnerlanden; vergroting van de kennis en van de invloed van de EU in de partnerlanden; en de verbreding en verdieping van partnerschappen en samenwerkingsprojecten op verschillende terreinen.

#### **(7) Migratie en asiel**

Al enkele jaren ontwikkelt de Europese Unie het concept van partnerschappen met derde landen op het gebied van migratie, waarbij wordt benadrukt dat het noodzakelijk is een brede aanpak te hanteren wat betreft migratie, samen met de betrokken landen en regio's. Als concrete uiting hiervan werd in 2004 het Aeneas-programma opgezet voor samenwerking met derde landen op het gebied van migratie en asiel. Met dit programma wordt specifieke, aanvullende financiële en technische bijstand verleend aan derde landen ter ondersteuning van hun inspanningen met betrekking tot alle aspecten van migratievraagstukken.

Het is de bedoeling dat het Aeneas-programma wordt voortgezet als thematisch programma, met het oog op een betere integratie van migratie- en asielvraagstukken in de buitenlandse betrekkingen van de Gemeenschap, omdat dit een van de horizontale prioriteiten in het interne beleid vormt. Het instrument zou ook een horizontaal communautair kader vormen voor de versterking van de samenwerking tussen actoren uit de EU, derde landen en de internationale gemeenschap die betrokken zijn bij migratievraagstukken, om de kennis van de problemen te vergroten en bij te dragen aan evenwichtige oplossingen die voor alle partijen bevredigend zijn.

### **3. BETROKKENHEID VAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET MAATSCHAPPELIJK MIDDENVELD**

De Commissie erkent dat voorafgaand aan het jaarlijkse begrotingsproces een politiek debat moet worden gevoerd met het Europees Parlement en de Raad en dat hun advies over de strategische oriëntatie van de thematische programma's gewenst is. Daarom stelt de Commissie voor om, voorafgaand aan de opzet en goedkeuring van thematische strategieën, te overleggen met het Europees Parlement en de Raad over het toepassingsgebied, de doelstellingen en de politieke prioriteiten voor ieder thematisch programma, op basis van een formele mededeling aan de instellingen. Bij de opzet van een thematische strategie zal



rekening worden gehouden met de politieke wensen van het Europees Parlement en de Raad, zoals beschreven in hun conclusies en resoluties.

De Commissie zal een indicatie geven van het totale bedrag dat voor ieder thematisch programma wordt gepland binnen de instrumenten van rubriek 4 (externe maatregelen) van de financiële vooruitzichten, op basis van een meerjarig indicatief kader dat twee jaar voor het begin van het desbetreffende begrotingsjaar aan het Europees Parlement en de Raad zal worden voorgelegd. Hierdoor hebben het Europees Parlement en de Raad de mogelijkheid hun mening te geven over de strategische keuzes en prioriteiten voordat de Commissie de voorlopige ontwerpbegroting vaststelt. De Commissie zal doorgaans overleggen met het maatschappelijk middenveld en indien nodig met internationale actoren voordat zij de voorstellen aan het Europees Parlement en de Raad opstelt.

## **4. BEHEER**

### **4.1. Programmering**

De in het vorige punt beschreven thematische programma's hangen onderling samen omdat ze terreinen bestrijken die veel gemeenschappelijke kenmerken hebben die overeenkomen met communautaire beleidslijnen en doelstellingen. Parallel aan de programmering van de geografische programma's worden de financiële middelen voor de thematische programma's daarom vastgelegd op basis van een strategiedocument.

Overeenkomstig de in punt 3 beschreven toepassingsgebieden en criteria moeten thematische programma's geografische programma's niet vervangen, maar aanvullen. Hun specifieke toegevoegde waarde moet in de strategiedocumenten worden beschreven. Wanneer thematische programma's tot maatregelen in derde landen leiden, is het van groot belang deze nationale thematische projecten te koppelen aan de eventuele in nationale en regionale strategiedocumenten vastgestelde strategieën en prioriteiten. Bij het bepalen van de beleidsmix moet in nationale en regionale strategiedocumenten worden beschreven hoe thematische programma's een toegevoegde waarde kunnen hebben ten opzichte van de nationale en regionale programma's<sup>10</sup>. In thematische strategieën die leiden tot maatregelen die een aanvulling vormen op nationale en regionale programma's moet dan weer worden vermeld welke landen en regio's van bijzonder belang zijn voor het verwezenlijken van de doelstellingen en moet rekening worden gehouden met de eventuele nationale en regionale strategiedocumenten.

In thematische strategieën moeten de doelstellingen, verwachte resultaten, prestatie-indicatoren en prioriteitsgebieden voor de communautaire steunmaatregelen worden beschreven, alsmede de complementariteit, toegevoegde waarde en synergie ten opzichte van de maatregelen van andere internationale actoren. De Commissie zal een gestandaardiseerd kader toepassen voor thematische strategieën, vergelijkbaar met het kader voor nationale strategiedocumenten, en een geharmoniseerde goedkeuringsprocedure na de drie hoofdfasen (opzet, kwaliteitscontrole, formele goedkeuring).

---

<sup>10</sup> In het kader van het ENPI en het DCECI zijn dit de "nationale en regionale **indicatieve** programma's".

## 4.2. Uitvoering via de nieuwe instrumenten voor buitenlandse hulp

De hierboven beschreven thematische programma's overstijgen het geografische toepassingsgebied van de drie specifiek geografisch georiënteerde instrumenten. Voor het instrument voor pretoetredingssteun (IPA) zijn aanvullende thematische maatregelen doorgaans niet noodzakelijk omdat het pretoetredingsbeleid via nationale en/of multinationale programma's al betrekking heeft op alle aspecten van het communautair acquis (de 35 hoofdstukken van het onderhandelingsproces) en alle communautaire beleidslijnen, waaronder de participatie van de begunstigde landen in de communautaire programma's.

Een bijzonder geval is het thematische programma voor democratie en mensenrechten, dat uitgevoerd zou worden via de drie beleidsgestuurde instrumenten en het stabiliteitsinstrument. Het thematisch programma "Samenwerking met geïndustrialiseerde landen" wordt uitsluitend via het DCECI uitgevoerd. Alle andere thematische programma's alleen via het Europese nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI) en het instrument voor economische samenwerking en ontwikkelingssamenwerking (DCECI).

In dit verband moeten twee aspecten worden benadrukt:

- Toewijzing van middelen uit portefeuilles die met de begrotingsautoriteit voor de verschillende instrumenten in het kader van de medebeslissingsprocedure worden vastgesteld

Het DCECI en het ENPI zullen een financiële portefeuille krijgen die door beide takken van de wetgevende macht in het kader van de medebeslissingsprocedure wordt vastgesteld. Dit betekent dat de financiële middelen voor thematische programma's duidelijk moeten zijn toegewezen aan de twee instrumenten. Mondiale initiatieven en programma's met betrekking tot mondiale collectieve goederenvoorzieningen worden echter alleen aan het DCECI toegewezen.

Voor thematische programma's die dwars door de verschillende instrumenten lopen, zullen middelen worden toegewezen en specifiek aangemerkt los van de respectievelijke portefeuilles, als onderdeel van het meerjarige indicatieve kader.

- Uitvoering op basis van de verschillende verordeningen (ENPI, DCECI, IPA en het stabiliteitsinstrument voor democratie en mensenrechten)

De verordening die de samenwerking met een specifieke regio regelt, zal ook als basis dienen voor de maatregelen in het kader van thematische programma's in die regio. Maatregelen met betrekking tot mondiale collectieve goederenvoorzieningen en mondiale initiatieven zullen onder het DCECI vallen. De door de Commissie voorgestelde uitvoeringsbepalingen voor het ENPI en het DCECI zijn grotendeels gelijk aan of volledig in overeenstemming met de uitvoering van de thematische programma's.

## **5. CONCLUSIES**

De Commissie erkent dat thematische programma's nuttig en nodig blijven voor de buitenlandse samenwerking. Door de thematische programma's te consolideren en te stroomlijnen, waarbij hun aantal ongeveer wordt gehalveerd, wordt gestreefd naar effectieve en efficiënte implementatie van de toekomstige samenwerkingsprogramma's ingevolge de communautaire beleidslijnen en prioriteiten. De Commissie zal het Europees Parlement en de Raad volledig betrekken bij het opstellen van de thematische programma's en zij zal overleggen met het maatschappelijk middenveld.

## ANNEX: LESSONS LEARNED FROM EVALUATIONS

The Commission has evaluated most of the thematic regulations under the current Financial Perspectives. Moreover, a significant number of country strategy evaluations have been undertaken in recent years, which throw light upon the link between country programmes and thematic programmes. Certain general findings and lessons to be drawn from these studies need to be taken into account in the concept and definition of future thematic programmes, particularly where they are implemented at country level. On one hand, the evaluations show that thematic programmes have had a positive impact:

- Thematic programmes have proven useful for implementing Community actions in cases when the government of the partner countries blocks them under the geographic programmes, which is notably the case in sensitive areas such as human rights, democracy or support to civil society.
- They have been assessed as useful to initiate actions, often with innovative approaches, with pre-selected partners.
- Actions are often more easily accepted by partner countries when funding is “additional”.
- Thematic programmes have proven useful to intervene in fragile states and difficult partnerships, particularly in supporting programmes implemented by non-state actors.

On the other hand, the thematic programmes and budget lines have demonstrated certain weaknesses. They are currently large in numbers and fragmented. The narrowly defined thematic focus, once determined by legislative act, limits the flexibility to adapt to new needs. The parallel implementation of numerous thematic programmes and the country programme poses managerial challenges and loss of efficiency<sup>11</sup>. Interventions in third countries funded under thematic programmes create by their nature problems of coherence with country and regional strategies<sup>12</sup>. Thematic interventions need to be consistent with the country analysis and should respond or relate to country strategies<sup>13</sup>. Consequently, they should also be part of the complementarity assessment made in the context of country strategies. The substance of thematic programmes should be integrated into the policy dialogue with partner governments.

---

<sup>11</sup> Example: “About fifty budget lines, of which around thirty that function and are regulated differently were mobilised to finance almost 400 identified projects”. Evaluation of the EC Country Strategy for Honduras, February 2004.

<sup>12</sup> Breakdown of the legal bases: if the European initiative for democracy and human rights is excluded, these various thematic regulations concern crisis situations (refugees, humanitarian aid) or post-crisis situations (rehabilitation) within the framework of which actions in favour of human rights are one component of the aid. However, if this falls exactly within the objective of mainstreaming, it is particularly difficult within these circumstances to precisely identify which projects – and which budgets – are implemented in favour of human rights.

<sup>13</sup> Example: “Secure further coherence between all the EC instruments and budget lines deployed in Bangladesh. ...develop procedures to ensure that...deployment of the budget lines concerned is coherent with the Country Strategy, and pursues country specific objectives. ”. Recommendation 5 of the Evaluation of the EC Country Strategy for Bangladesh, November 2003

## Correspondence list of current and future thematic programmes

(The content and substance of thematic programmes may not necessarily correspond exactly to current programmes.)

Heading 4 in 2000 – 2006	Heading 4 in 2007 – 2013
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Democracy and the rule of law and respecting human rights and fundamental freedoms (Reg. No. 975/1999 and 976/1999)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Democracy and human rights</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Poverty diseases (Reg No. 1568/2003 plus 550/97 on AIDS/HIV)</li> <li>● Reproductive and sexual health and rights in developing countries (Reg. No. 1567/2003 plus 1484/97 population policies and programmes in developing countries)</li> <li>● Gender equality in development cooperation (Reg. 806/2004)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2. Human and social development</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Integration of environmental dimension in development process (Reg. No. 2493/2000)</li> <li>● Conservation and sustainable management of tropical forests and other forests in developing countries (Reg. No 2494/2000)</li> <li>● Some international funding currently included in DG ENV budget</li> <li>● Intelligent Energy (COOPENER)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3. Environment and sustainable management of natural resources</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Decentralised cooperation (Reg. No. 1659/98 plus amendments)</li> <li>● Co-financing operations with NGOs (Reg. No 1658/1998)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>4. Civil society and decentralised cooperation</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Food aid policy and food aid management, special operations in support of food security (Reg. No. 1292/1996)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>5. Food security</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Cooperation and commercial relations between the EU and the industrialised countries (Reg. No. 382/2001)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>6. Cooperation with industrialised countries</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Rehabilitation and reconstruction operations in developing countries (Reg. No. 2258/1996)</li> <li>● Aid to up-rooted people in Asia and Latin America (Reg. No. 2130/2001)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>7. Programmes transferred to geographic programmes (regional programmes)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Assistance to third countries in the area of migration and asylum (Reg. 491/2004)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>8. Migration and asylum</li> </ul>