



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.12.2011  
SEC(2011) 1460 definitief

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

*bij*

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

**Vorbereiding van het meerjarige financiële kader voor de financiering van EU-samenwerking met de landen van Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, en met de landen en gebieden overzee, voor de periode 2014-2020 (Elfde Europees Ontwikkelingsfonds)**

**en betrekking hebbend op de daarop volgende uitvoeringsverordening en het Financieel Reglement van het Elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)**

{COM(2011) 837 definitief}

{SEC(2011) 1459 definitief}

## **1. PROBLEEMSTELLING**

Deze effectbeoordeling heeft betrekking op de voorbereiding van het elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) dat de EU-financiering bestrijkt voor samenwerking met de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) en de landen en gebieden overzee (LGO).

Het probleem in de ACS-landen is de grote armoede, vandaar de noodzaak voor de EU om hun inspanningen te ondersteunen de armoede terug te dringen en duurzame ontwikkeling en integratie in de wereldeconomie te bereiken; de LGO van hun kant blijven kampen met specifieke economische en sociale ontwikkelingsproblemen die ernstige implicaties kunnen hebben voor hun specifieke situatie. Bij de analyse van de Commissie is rekening gehouden met de externe dimensie van het binnenlandse beleid van de EU.

## **2. ANALYSE VAN DE SUBSIDIARITEIT**

De EU heeft duidelijk de gebieden afgebakend waarop zij voor toegevoegde waarde kan zorgen in het EOF en zij heeft haar middelen specifiek ingezet voor begrotingssteun, goed bestuur en infrastructuur. Het tiende EOF heeft tevens blijk gegeven van zijn toegevoegde waarde door een sterk reactievermogen. Door het behouden van niet-toegewezen middelen in het EOF om onvoorziene behoeften te dekken, en door gebruikmaking van innovatieve instrumenten zoals FLEX en V-FLEX, is de EU in staat geweest een sleutelrol te spelen ten aanzien van de ACS-landen die geconfronteerd worden met rampen, hongersnood, economische en financiële crises.

Voor de lidstaten van de EU bieden het ACS-EU-partnerschap en het EOF een wereldwijde kans en mogelijkheid om een consistent geheel van doelstellingen uit te voeren in 77 ACS-landen. Wat betreft presentie, schaal en focus bieden de EOF-operaties aanzienlijk meer voordelen dan nationale acties. Deze kritische massa stelt de EU beter in staat om een politieke dialoog met de partnerregeringen te voeren. De EU heeft ook een gevestigde reputatie en rol als bevorderaar van integratie en multilateralisme. Door haar grootte kan de EU hulp verlenen aan behoeftigen in de meest afgelegen gebieden van de wereld, waar de meeste lidstaten geen strategisch belang hebben en hun aanwezigheid beperkt is.

De EU-interventies via het EOF in de LGO hebben toegevoegde waarde omdat de EU er in vele gevallen de enige donor is, met uitzondering van de lidstaten die met de LGO een constitutionele band hebben. Hierdoor werd verzekerd dat de samenwerking tussen de LGO en de EU over voldoende middelen beschikt en dat deze steun consistent is met de EU-samenwerking met de ACS-landen, waarvan de meeste LGO directe burens zijn.

## **3. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF**

De algemene doelstellingen van het elfde EOF blijven dezelfde als vastgelegd in artikel 1 van de herziene Overeenkomst van Cotonou en in deel IV (artikel 198) van het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie voor de LGO.

Wat daarnaast de specifieke doelstellingen betreft voor de herziening van het instrument, bestaat het beleidskader voor de voorbereiding van het elfde EOF enerzijds uit de mededeling "Het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid vergroten: een agenda voor verandering",

goedgekeurd op 13 oktober 2011, en anderzijds uit de richtsnoeren voor de herziening van het LGO-besluit over de betrekkingen tussen de EU en de LGO. De middelen voor de tenuitvoerlegging van dit kader zijn het Intern Akkoord van het elfde EOF en de daarmee verband houdende uitvoeringsverordening, het Financieel Reglement en de programmeringsrichtsnoeren. De effectbeoordeling (onderliggende beweegredenen, doelstellingen, opties en gevolgen) is gebaseerd op de volgende thema's van het kader: differentiatie, concentratie, coördinatie met de lidstaten, innovatieve instrumenten, flexibiliteit en regionale samenwerking (specifiek voor LGO).

#### **4. BELEIDSOPTIES**

Voor elk thema worden twee scenario's overwogen: de statusquo en een alternatieve optie. Voor de alternatieve optie wordt gewezen op de implicaties van de volgende veranderingen voor de verschillende elementen van het EOF-"pakket" (Intern Akkoord, uitvoeringsverordening en financieel reglement):

- het differentiatie-principe, d.w.z. meer middelen toewijzen aan de minst ontwikkelde partners en minder ontwikkelingshulp aan de meer ontwikkelden;
- de concentratie van EU-steun in die sectoren waar hij de grootste impact kan hebben, d.w.z. op een beperkt aantal terreinen;
- grotere coördinatie met de lidstaten: voor de ACS-landen kan het gemeenschappelijke programmeringsproces resulteren in één enkel gemeenschappelijk programmadocument voor elk partnerland, of, als minimale optie, in een akkoord over de taakverdeling. Voor de LGO zou deze alternatieve optie waar mogelijk gericht zijn op een betere afstemming van de programma's van de EU en de lidstaten. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om een EU-trustfonds voor de ACS-landen in te voeren dat wordt beheerd door de Commissie;
- versterkt gebruik van innovatieve financiële instrumenten, d.w.z. harmoniseringsmechanismen om de financiële middelen voor ontwikkeling op te drijven. In bepaalde ACS-landen en gebieden kan een groeiend percentage van de EU-ontwikkelingssteun worden gebruikt via (bestaande of) nieuwe financiële instrumenten, zoals de vermenging van subsidies met leningen van Europese financiële instellingen of andere mechanismen met gedeeld risico;
- versterking van de flexibiliteitselementen van het EOF, onder meer: i) mogelijkheid tot beperking van initiële toewijzingen om meer middelen in reserve te houden, zodat voor specifieke sectoren of initiatieven verhogingen of speciale toewijzingen mogelijk zijn; ii) vaststellen van specifieke vormen van steun voor landen in een fragiele situatie, in een overgangssituatie of in een crisis; iii) de EU-steun speciaal richten op responsstrategieën die direct verband houden met het bestaande beleid van het partnerland, in de programmeringsfase;
- het gebruik van LGO-middelen voor regionale samenwerking afhankelijk stellen van hun toegevoegde waarde met betrekking tot de bevordering van de regionale samenwerking met de ACS-landen en de ultraperifere gebieden.

## 5. EFFECTBEOORDELING

Wat betreft differentiatie, zou, indien voor de statusquo wordt geopteerd, de door de Commissie beheerde steun verder bijdragen aan de algemene doelstellingen, meer bepaald de terugdringing van de armoede, met een wereldwijde focus en presentie, maar zou de impact en doeltreffendheid van deze steun in bepaalde landen niet worden gemaximaliseerd, zodat daar minder vooruitgang zou worden geboekt met de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDG). Met de alternatieve optie zou een verscherpte geografische focus ertoe leiden de middelen speciaal te richten op gebieden waar zij het meest nodig zijn en de grootste mogelijke impact en toegevoegde waarde hebben in de ACS-landen en de LGO. Met meer geavanceerde partners kan de EU alternatieve samenwerkingsvormen en dialoog overeenkomen door middel van de meest passende beleidsmix.

Wat betreft concentratie, zou, met de statusquo-optie, de door de Commissie beheerde steun verder in een relatief breed spectrum van sectoren worden verleend, zonder het probleem van de fragmentering van de steun aan te pakken. Met de alternatieve optie zou door een sterkere focus op sectoren de impact van de EU-steun kunnen worden vergroot, doordat de middelen worden gericht op een beperkt aantal sectoren en de kritische massa van de EU toeneemt. Het risico voor de EU van een verlies van zichtbaarheid in bepaalde sectoren op landenniveau moet worden goedge maakt door een doeltreffende taakverdeling en meer coördinatie met andere donoren.

Wat betreft de coördinatie met de lidstaten van de EU worden met de statusquo-optie het probleem van de fragmentering van de steun en het risico van overlappingsen niet aangepakt. Met de alternatieve optie kunnen de doeltreffendheid en het politieke gewicht van de EU-steun worden versterkt door een betere taakverdeling tussen de donoren, gezamenlijke programmering en het gebruik van EU-trustfondsen.

Wat betreft het gebruik van innovatieve instrumenten worden met de statusquo-optie de impact en de doeltreffendheid van de EU-subsidies niet gemaximaliseerd. Met de alternatieve optie wordt de financiële impact van de EU-subsidies vergroot door harmonisering en andere mechanismen met gedeeld risico, net als de kritische massa, vooral voor grootschalige projecten.

Wat betreft flexibiliteit zouden met de statusquo-optie een aantal "flexibele" kenmerken van het EOF blijven bestaan, maar in sommige gevallen zouden deze niet flexibel genoeg zijn om te beantwoorden aan de specifieke situatie van de partners. Met de alternatieve optie kunnen de steuntoewijzingen snel worden aangepast om rekening te houden met veranderende omstandigheden of specifieke situaties (zoals een crisis, fragiliteit of overgang), of om een meer op stimulansen gebaseerde aanpak uit te voeren, waardoor niet alleen de doeltreffendheid en reactiviteit van de EU-steun, maar ook de eigen verantwoordelijkheid van de partners zou worden vergroot.

Wat betreft de regionale samenwerking met de LGO zouden met de statusquo-optie de interactie en integratie van de LGO in de regionale samenwerking met de ACS-landen en ultraperifere gebieden beperkt blijven. Met de alternatieve optie zouden de doeltreffendheid en impact van de EU-middelen worden versterkt door een betere verdeling van de middelen van het EOF en van de regionale samenwerking van de EU en door de deelname van de LGO aan regionale programma's met de ACS-landen.

## **6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES**

Uit de vergelijking van de impact van de opties op de gekozen doelstellingen wordt geconcludeerd dat voor elke specifieke doelstelling de alternatieve optie de voorkeur geniet boven de statusquo, als de beste aanpak om de vastgestelde problemen aan te pakken en tegemoet te komen aan de algemene en specifieke doelstellingen. Deze opties weerspiegelen beter de herziene oriëntaties van het ontwikkelingsbeleid van de EU en de nieuwe oriëntaties van het partnerschap tussen de EU en de LGO, waardoor de doeltreffendheid verder zou toenemen en de impact van de EU-financiering op de ACS-landen en de LGO gemaximaliseerd zou worden.

## **7. TOEZICHT EN EVALUATIE**

De Commissie beschikt voor het hele steunprogramma al over systemen voor regelmatig toezicht en evaluatie. Hierbij zijn zowel eigen personeel als externe deskundigen betrokken. De systemen evalueren de landenstrategieën, individuele programma's en projecten. Daarnaast zijn er externe, onafhankelijke deskundigen aangetrokken om de prestaties van het externe optreden van de EU te evalueren. De Commissie voert ook strategische evaluaties uit van haar beleid, van de programmering en strategie tot de uitvoering van steunmaatregelen in een bepaalde sector, in een bepaald land of een bepaalde regio, of voor een bepaald instrument. Wat betreft het EOF worden de essentiële elementen en de basis voor de EU-maatregelen uiteengezet in de uitvoeringsverordening van het EOF. De resultaten van de EU-steun voor de uitbanning van de armoede worden voor zover mogelijk gemeten met specifieke en meetbare indicatoren. Er wordt bijzondere aandacht besteed aan de vooruitgang die wordt geboekt met de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling.