



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.12.2011
SEC(2011) 1467 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot vaststelling van een Europees Nabuurschapsinstrument

{COM(2011) 839 definitief}

{SEC(2011) 1466 definitief}

Overeenkomstig artikel 8 van het Verdrag betreffende de Europese Unie ontwikkelt de Unie bijzondere betrekkingen met haar buurlanden, die erop gericht zijn een ruimte van welvaart en goed nabuurschap tot stand te brengen die stoelt op de waarden van de Unie en die gekenmerkt wordt door nauwe en vreedzame betrekkingen die gebaseerd zijn op samenwerking. Dit specifieke artikel is ingevoerd in het Verdrag van Lissabon en benadrukt het groeiende belang van de betrekkingen tussen de EU en haar buurlanden.

Het Europees nabuurschapsbeleid (ENB) is in 2004 ontwikkeld en heeft betrekking op zestien partners in de landen ten oosten en ten zuiden van de EU, namelijk Algerije, Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Egypte, Georgië, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Marokko, Moldavië, Oekraïne, het bezette Palestijnse gebied, Syrië en Tunesië. In het kader van het ENB biedt de EU haar burens een geprivilegieerde relatie die is gebaseerd op de inzet voor gemeenschappelijke waarden zoals democratie en mensenrechten, de rechtsstaat, goed bestuur, de markteconomie en duurzame ontwikkeling. Het beleid omvat ook politieke associatie en diepere economische integratie, meer mobiliteit en intensievere contacten tussen mensen. Het ENB wordt gefinancierd met een apart instrument, het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI), dat betrekking heeft op de zestien genoemde partnerlanden, plus de Russische Federatie.

1. PROBLEEMSTELLING

Sinds de start van het ENB hebben zich ingrijpende ontwikkelingen voorgedaan, waaronder de intensivering van de betrekkingen met de partners, de start van regionale initiatieven en het democratische overgangsproces in de zuidelijke nabuurschapslanden. De ontwikkeling van de betrekkingen en de veranderingen in de politieke context maakten het noodzakelijk om het ENB te evalueren. Op basis daarvan is een nieuwe visie op het ENB ontwikkeld, die is uiteengezet in de op 25 mei 2011 goedgekeurde Gezamenlijke mededeling van de hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de Commissie "Inspelen op de veranderingen in onze buurlanden". Deze nieuwe aanpak voorziet met name in meer steun voor de partners die een democratische samenleving willen opbouwen en hervormingen doorvoeren, overeenkomstig de beginselen van "meer voor meer" en wederzijdse verantwoordingsplicht.

2. ANALYSE VAN DE SUBSIDIARITEIT

Voor nabuurschapslanden die zich sterk richten op aanpassing aan de regels en normen van de EU, is de EU de meest aangewezen partner voor steun. Bepaalde steunmaatregelen kunnen alleen op EU-niveau worden getroffen, zoals de bevordering van geleidelijke economische integratie met de interne markt, toegang tot de Schengenruimte of deelname aan EU-programma's. De EU is dan ook de belangrijkste samenwerkingspartner voor de meeste ENB-landen en deze rol wordt door de lidstaten, internationale financiële instellingen en andere donors ook breed erkend. De steun voor de aanpassing aan het beleid, de regels en de normen van de EU stimuleert de hervormingen in de ENB-partnerlanden.

Met 27 lidstaten die handelen volgens gemeenschappelijke beleidslijnen en strategieën heeft alleen de EU voldoende gewicht om mondiale problemen aan te pakken. Acties van individuele lidstaten zijn vaak beperkt en versnipperd doordat projecten vaak te klein zijn om een wezenlijk verschil te maken. Stroomlijning van het werk van de lidstaten via de EU leidt tot meer coördinatie en doeltreffendheid van het Europese optreden.

In deze tijd van bezuinigingen hebben verschillende lidstaten besloten zich terug te trekken uit sommige samenwerkingssectoren en landen, maar de EU kan een actieve rol spelen bij het bevorderen van democratie, vrede, stabiliteit, welvaart en armoedebestrijding in de buurlanden. Daarom is het nu vanuit een zuiver economisch perspectief zinvoller dan ooit om hulp op EU-niveau te verstrekken, waar echt effect kan worden gesorteerd. Op EU-niveau kan ook goedkoper worden gewerkt doordat de administratieve kosten lager zijn dan de gemiddelde administratieve kosten van de belangrijkste bilaterale donors.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

Het Europees Nabuurschapsbeleid heeft tot doel een ruimte van welvaart en goed nabuurschap tot stand te brengen aan de grenzen van de EU, met name door meer politieke samenwerking, economische integratie en nauwe samenwerking in een aantal sectoren. In de periode 2014-2020 zal de EU deze doelstellingen ondersteunen met een apart instrument, het Europees Nabuurschapsinstrument (ENI). Het grootste deel van de financiële steun aan de partnerlanden uit hoofde van de EU-begroting zal via het ENI worden verstrekt.

Om ervoor te zorgen dat het instrument de ambities van het herziene Europese nabuurschapsbeleid kan waarmaken, moeten de volgende doelstellingen worden verwezenlijkt, die voortvloeien uit de veranderde context en de ervaring met en evaluatie van eerdere programma's:

- toepassing van het "meer voor meer"-beginsel en wederzijdse verantwoordingsplicht, overeenkomstig het nieuwe ENB, waarbij buurlanden worden aangemoedigd verdere hervormingen door te voeren; aanpak van de complexiteit en de duur van het programmeringsproces om het gestroomlijnder, korter en beter gefocust te maken;
- stroomlijning van het instrument, waarbij een passend evenwicht wordt aangebracht tussen de flexibiliteit van het instrument en de concentratie op beleidsdoelstellingen en belangrijke samenwerkingsterreinen;
- aanpassing van de uitvoeringsbepalingen en meer samenhang tussen de instrumenten voor extern optreden;
- verbetering van de bepalingen inzake grensoverschrijdende samenwerking, zodat deze programma's doeltreffender en sneller kunnen worden uitgevoerd;
- nauwere koppeling met interne instrumenten en beleidslijnen, onder andere door meer samenwerking met de relevante diensten van de Commissie in de programmeringsfase en, waar mogelijk, het gebruik van mechanismen om begrotingsmiddelen voor intern en extern beleid te bundelen;
- rekening houden met de zich ontwikkelende relatie met Rusland door aanpassing van de bepalingen inzake de toegang tot ENI-financiering voor Rusland overeenkomstig de specifieke status van Rusland als buurland en strategische partner van de EU.

4. BELEIDSOPTIES

In de effectbeoordeling zien vier opties onderzocht:

- **Optie 0: geen EU-maatregelen:** de EU zet de financiële steun aan de nabuurschapslanden via een apart instrument stop.
- **Optie 1: geen wijziging:** de samenwerking met de betrokken landen blijft strikt binnen het kader van de huidige ENPI-verordening, het **basisscenario** voor de analyse.
- **Optie 2: aanpassing van de huidige opzet:** het nieuwe wetgevingsvoorstel wordt gebaseerd op de bestaande ENPI-verordening, met een aantal wijzigingen in verband met de nieuwe beleidscontext en specifieke doelstellingen. Optie 2 bevat ook een aantal subopties met betrekking tot specifieke problemen.
- **Optie 3: een volledig nieuw instrument,** met een ander geografisch toepassingsgebied en gericht op andere of bredere doelstellingen dan het ENB.

5. BEOORDELING VAN EFFECTEN

In de huidige opzet (optie 1, basisscenario) wordt steun verleend op allerlei terreinen, wat leidt tot positieve economische, sociale en ecologische gevolgen voor de partnerlanden. Deze effecten zouden echter nog kunnen worden verbeterd met meer flexibiliteit in de mechanismen en meer innovatie in de aanpak, bijvoorbeeld bundeling van middelen of het gebruik van innovatieve financiële instrumenten. Optie 0 zou de duurzaamheid van de tot nu bereikte resultaten voor de drie gebieden aanzienlijk beperken en ondermijnen, en ook een negatief effect hebben op de algemene betrekkingen tussen de EU en de ENB-partnerlanden. Met een wijziging van het instrument (optie 2) zouden de reeds bereikte positieve economische, sociale en ecologische gevolgen verder bevorderd worden. Daarnaast is met name een positief effect te verwachten op het gebied van goed bestuur, door de toepassing van het "meer voor meer"-beginsel. De positieve effecten zijn dus het grootst bij optie 2. Optie 3 zou een negatief effect hebben op de samenhang tussen het EU-optreden en de ENB-doelstellingen en zou de geloofwaardigheid van de EU in de regio aantasten.

De effectbeoordeling wees ook op de noodzaak en meerwaarde van EU-optreden in vergelijking met optreden van de lidstaten.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Op basis van deze analyse en rekening houdend met het effect van de verschillende opties (algemeen, economisch, sociaal en ecologisch) werden optie 0 en 3 verworpen omdat deze niet maximale positieve resultaten zouden opleveren die bijdragen tot de ENB-doelstellingen. Met optie 2 is de kans het grootst dat positieve effecten worden bereikt en het huidige samenwerkingskader kan worden aangepast aan de nieuwe beleidscontext, de ENB-doelstellingen en de verbeterpunten die zijn geïdentificeerd tijdens de evaluaties en de getrokken lessen. Optie 1 is de op een na beste optie om de huidige positieve resultaten te behouden, maar hiermee zouden de doelstellingen van het nieuwe ENB niet worden bereikt en evenmin zouden de problemen van de huidige situatie kunnen worden opgelost. **De voorkeur gaat daarom uit naar optie 2.**

7. TOEZICHT EN EVALUATIE

Aangezien het nieuwe ENI een machtigingsverordening is waarin de essentiële elementen en de basis voor EU-maatregelen worden vastgelegd, worden de specifieke samenwerkingsdoelstellingen, de acties en de verwachte resultaten per land en regio vastgesteld tijdens de programmering en de uitvoering. Op dat moment worden ook de specifieke indicatoren bepaald, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de betrokken maatregel.