



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 16.7.2012
SWD(2012) 193 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

BESLUIT VAN DE RAAD

**betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie
("LGO-besluit")**

{ COM(2012) 362 final }
{ SWD(2012) 194 final }

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

BESLUIT VAN DE RAAD

**betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie
("LGO-besluit")**

1. PROBLEEMOMSCHRIJVING

Overeenkomstig het vierde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna "VWEU" genoemd) zijn de landen en gebieden overzee (hierna "LGO" genoemd) met de Europese Unie (EU) door associatie nauw verbonden. Overeenkomstig artikel 198 VWEU is het doel van de associatie tussen de LGO en de EU het bevorderen van de economische en sociale ontwikkeling van de LGO en de totstandbrenging van nauwe economische betrekkingen tussen hen en de Unie in haar geheel. Ook "moet de associatie in de eerste plaats de mogelijkheid scheppen de belangen en de voorspoed van de inwoners van die landen en gebieden te bevorderen, teneinde hen te brengen tot de economische, sociale en culturele ontwikkeling welke zij verwachten".

Al sinds 1958 stelt de Raad van de Europese Unie bij de opeenvolgende LGO-besluiten de bepalingen vast betreffende de wijze van toepassing en de procedure van deze associatie. Het huidige LGO-besluit¹ verstrijkt op 31 december 2013 en momenteel wordt gewerkt aan een herziening van dit besluit binnen het kader van het VWEU, die moet leiden tot een voorstel voor een nieuw LGO-besluit, dat naar verwachting op 1 januari 2014 in werking zal treden. Dit voorstel wordt gebaseerd op een algehele toetsing waaraan de Europese Commissie, de LGO, de lidstaten waarmee zij banden hebben en andere belanghebbenden hebben meegewerkt en waarvan in deze effectbeoordeling verslag wordt gedaan. Overeenkomstig de conclusies van de Raad over de betrekkingen van de EU met de LGO (document 17801/09 van 22 december 2009) moet het wetgevingsvoorstel gericht zijn op vernieuwing van de associatie en zich concentreren op samenwerkingsgebieden die alle partijen van wederzijds belang achten.

Overeenkomstig artikel 203 VWEU worden in het voorgestelde besluit de bepalingen vastgesteld betreffende de wijze van toepassing en de procedure van de associatie met de Unie van alle LGO, ongeacht hun welvaartspeil en andere specifieke kenmerken van afzonderlijke LGO. Het voorstel betreft het rechtskader en het algemene kader voor de associatie tussen de EU en de LGO, de gebieden waarop de EU en de LGO kunnen samenwerken, de regeling die van toepassing is op de handel en op de samenwerking op dat gebied, en de diverse financieringsinstrumenten waarvoor de LGO in aanmerking komen (het elfde EOF en de horizontale programma's). Dit homogene kader wordt voor de financiële

¹ Besluit 2001/822/EG van de Raad van 27 november 2001 betreffende de associatie van de LGO met de Europese Gemeenschap (PB L 314 van 30.11.2001, blz. 1), gewijzigd bij Besluit 2007/249/EG (PB L 109 van 26.4.2007, blz. 33).

bijstand van de EU verder uitgewerkt in de fase van de programmering, samen met elk van de begunstigde LGO. In die fase wordt bekeken in welke samenwerkingsgebieden de hulp van de EU het meeste effect sorteert wat de doelstellingen van de associatie betreft. Daarbij wordt speciale aandacht besteed aan de economische, sociale en milieusituatie en de behoeften van het betrokken LGO.

Het voorstel voor een besluit van de Raad maakt deel uit van het werkprogramma van de Europese Commissie voor 2012.

Sinds het momenteel geldende LGO-besluit in 2001 werd vastgesteld, is de regionale en internationale omgeving waarin de LGO opereren aanzienlijk veranderd. Er zijn nieuwe politieke prioriteiten op Europees en internationaal niveau ontstaan (zoals milieu, klimaatverandering, duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen) en de mondiale handelspatronen hebben veranderingen ondergaan. De Europese Commissie heeft een strategie voorgesteld² die drie kernprioriteiten samenbrengt: slimme groei, duurzame groei en inclusieve groei als respons op de economische en financiële crisis.

De LGO hebben nog steeds te kampen met economische en sociale problemen, en moeten vaak alle zeilen bijzetten om een duurzame basis voor hun economie te creëren. Zij worden geconfronteerd met problemen als gevolg van hun kwetsbare milieu en de noodzaak om de milieuaspecten van duurzame ontwikkeling te realiseren.

Uit een openbare raadpleging zijn een aantal algemene beginselen naar voren gekomen, zoals de verschuiving van op armoedebestrijding gerichte ontwikkelings samenwerking naar een meer wederkerige relatie. Door die verschuiving kan de associatie een betere respons geven op de reële situatie in het veld en kan beter rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken, de diversiteit en de kwetsbaarheid van de LGO en met hun belangrijke positie in termen van biodiversiteit. De gewijzigde aanpak weerspiegelt ook het feit dat het grootste probleem van de LGO niet de armoede op zich is.

Het belangrijkste punt dat moet worden aangepakt, is de totstandbrenging van duurzame ontwikkeling van de economie en samenleving van de LGO door hun concurrentievermogen te versterken, hun kwetsbaarheid te verminderen en samen te werken met hun burens en te integreren in de regionale economie en/of de wereldeconomie.

De onderliggende oorzaken van het probleem kunnen als volgt worden samengevat:

- (1) de LGO hebben te kampen met een aantal handicaps die het gevolg zijn van hun fysieke kenmerken (hun insulaire karakter, hun geringe omvang, hun afgelegen geografische positie, de uiteenlopende omvang van hun exclusieve economische zone);
- (2) zij kunnen niets doen aan hun ernstige kwetsbaarheid, die samenhangt met hun geografische kenmerken (zij liggen in gebieden met veel cyclonen en aardbevingen, ze hebben last van gevolgen van klimaatverandering zoals verbleking van de koraalriffen en stijging van de zeespiegel, ze zijn sterk afhankelijk van fossiele brandstoffen, die tegen hoge kosten moeten worden ingevoerd);

² Mededeling COM(2010) 2020 definitief van 3 maart 2010: "EUROPA 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei".

- (3) zij hebben te kampen met een geringe administratieve capaciteit door hun kleine omvang en kunnen daardoor moeilijk beleidsmiddelen uitwerken en uitvoeren en infrastructuur ontwikkelen;
- (4) zij kunnen hun micro-economieën niet ontwikkelen als gevolg van hun structurele zwakheden, hun kleine, niet-gediversifieerde productiebasis en het feit dat hun export slechts op een klein aantal sectoren is gericht³;
- (5) zij worden geconfronteerd met erosie van de handelspreferenties die in hun betrekkingen met de EU van toepassing zijn en hun uitvoer ondervindt sterkere concurrentie in derde landen, onder meer doordat de grote handelspartners (EU, Verenigde Staten en Canada) die voor sommige LGO een belangrijke doelmarkt vormen, steeds meer vrijhandelsovereenkomsten sluiten;
- (6) zij komen soms niet in aanmerking voor initiatieven/overeenkomsten die door de EU en/of de lidstaten waarmee zij banden hebben, zijn gesloten met derde partners om politieke prioriteiten op Europees en internationaal niveau die de afgelopen tien jaar zijn ontstaan aan te pakken, zoals de gevolgen van klimaatverandering. Daardoor kunnen de LGO minder makkelijk deelnemen aan mondiale responsmechanismen.

2. SUBSIDIARITEITSANALYSE

Het recht van de EU om inzake de betrekkingen tussen de EU en de LGO op te treden, is met name gebaseerd op het vierde deel van het VWEU. Het doel van de associatie tussen de EU en de LGO, namelijk het bevorderen van de economische en sociale ontwikkeling van de LGO en de totstandbrenging van nauwe economische betrekkingen tussen hen en de Unie in haar geheel, kan niet met maatregelen op lidstaatniveau worden bereikt. Bovendien kunnen de lidstaten geen maatregelen nemen met betrekking tot de handelsregeling voor de LGO, omdat de gemeenschappelijke handelspolitiek onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt (titel II van het vijfde deel van het VWEU). Overeenkomstig artikel 206 moet de handelspolitiek van de EU bijdragen tot een harmonische ontwikkeling van de wereldhandel, tot de geleidelijke afschaffing van de beperkingen voor het internationale handelsverkeer en voor buitenlandse directe investeringen, en tot de vermindering van de douane- en andere belemmeringen. De voorschriften inzake de preferentiële handelsbetrekkingen tussen de EU en de LGO zijn gebaseerd op de beginselen die in titel II van het vijfde deel van het VWEU voor de handelspolitiek van de EU zijn vastgelegd.

Overeenkomstig artikel 203 VWEU stelt de Raad van de Europese Unie bepalingen vast betreffende de wijze van toepassing, de regelingen en de procedure van de associatie van de LGO met de Unie. Deze bepalingen betreffen handel en handelsgerelateerde vraagstukken, douaneregelingen, de volksgezondheid, de openbare orde en veiligheid en het vrije verkeer van werknemers in de LGO en de lidstaten. Daarbij moet worden voldaan aan de beginselen die in het VWEU zijn neergelegd wat betreft de vaststelling en uitvoering van het beleid en de activiteiten van de EU op gebieden als het milieu en de gelijkheid van mannen en vrouwen (eerste deel van het VWEU).

Gezien de toenemende complexiteit van de uitdagingen zal geen van de interne prioriteiten van de EU – veiligheid, slimme, inclusieve en duurzame groei en meer werkgelegenheid,

³ Zie bijlage 12 voor een nadere analyse van de economische profielen van de LGO.

klimaatverandering, toegang tot energie, efficiënt gebruik van hulpbronnen, met inbegrip van de bescherming van biodiversiteit, veilig water- en afvalbeheer, volksgezondheid en pandemieën, onderwijs – onafhankelijk van de rest van de wereld kunnen worden gerealiseerd.

Met 27 lidstaten die handelen volgens gemeenschappelijke beleidslijnen en strategieën heeft alleen de EU voldoende gewicht om mondiale problemen als klimaatverandering aan te pakken. Acties van individuele lidstaten zijn vaak beperkt en versnipperd. Dankzij deze kritische massa is de EU ook in een betere positie om een beleidsdialoog met de regeringen van de landen en gebieden overzee te voeren

Met haar externe optreden draagt de EU haar normen uit en deelt zij haar expertise. De landen en gebieden overzee kunnen strategische voorposten van de EU worden in de hele wereld. Door de wetgeving en normen van de landen en gebieden overzee op het niveau van de EU te brengen kan de invloed van de landen en gebieden overzee en bijgevolg ook van de EU in de respectieve regio's toenemen.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET INITIATIEF VAN DE EU

Overeenkomstig de artikelen 198 en 199 VWEU zijn de algemene doeleinden van de associatie:

- bevorderen van de economische en sociale ontwikkeling van de LGO;
- tot stand brengen van nauwe economische betrekkingen tussen de LGO en de EU in haar geheel;
- bevorderen van de belangen en de voorspoed van de inwoners van de LGO, teneinde hen te brengen tot de economische, sociale en culturele ontwikkeling die zij verwachten;
- ervoor zorgen dat de LGO op handelsgebied dezelfde behandeling krijgen als die welke de lidstaten elkaar toekennen;
- ervoor zorgen dat in de LGO milieubeleid wordt geformuleerd en ten uitvoer gelegd als een van de drie pijlers van duurzame ontwikkeling (naast economische en sociale ontwikkeling).

Bij diverse raadplegingen en externe studies is gebleken dat de belanghebbenden, de externe beoordelaars en de politieke actoren het er duidelijk over eens zijn dat het doel van de associatie, zoals vastgesteld bij de artikelen 198 en 199 VWEU, moet worden vertaald in de doelstellingen die de Commissie als de kern van dit kader ziet en die door de Raad van de EU zijn goedgekeurd⁴. De specifieke doelstellingen van het volgende associatiekader moeten derhalve zijn:

- helpen de waarden en normen van de EU over de hele wereld te bevorderen;
- meer wederzijdse betrekkingen tussen de EU en de landen en gebieden overzee tot stand brengen, gebaseerd op gemeenschappelijke belangen;

⁴ COM(2009) 623 en conclusies van de Raad (document 17801/09).

- het concurrentievermogen van de landen en gebieden overzee versterken;
- het aanpassingsvermogen van de LGO versterken en hun economische en ecologische kwetsbaarheid verminderen;
- samenwerking van de LGO met derden stimuleren;
- de meest recente prioritaire punten op de EU-beleidsagenda integreren;
- rekening houden met veranderingen in de wereldhandelspatronen en met handelsovereenkomsten van de EU met derden.

4. BELEIDSOPTIES

4.1. Afgewezen opties

4.1.1. Geen EU-maatregelen

De optie om geen EU-maatregelen te nemen, wordt in dit effectbeoordelingsverslag niet behandeld, aangezien het vierde deel van het VWEU als zodanig voor de EU een verplichting tot handelen inhoudt.

4.1.2. Twee aparte besluiten van de Raad: een betreffende de handelsregeling en een voor samenwerking inzake duurzame ontwikkeling

Deze optie is afgewezen omdat zij een verzwakking inhoudt van de mogelijkheid om voor alle LGO een alomvattend kader vast te stellen. Bovendien verzwakt deze optie de wetgevingslast voor de EU-instellingen en vermindert zij de zichtbaarheid van het partnerschap tussen EU en LGO.

4.2. Beleidsoptie 1: verlenging van het huidige LGO-besluit met behoud van de status quo, zonder enige wijziging

Bij beleidsoptie 1 worden de structuur en de inhoud van het nu geldende LGO-besluit gehandhaafd voor de periode 2014–2020.

4.3. Beleidsoptie 2: modernisering van het LGO-besluit en aanpassing aan het beleidskader van de EU

Bij optie 2 wordt het LGO-besluit gemoderniseerd en aan het beleidskader van de EU aangepast. De doelstellingen en beginselen worden bij deze optie herzien met inachtneming van de beleidsoriëntaties van de Raad van de EU, de verzoeken die de LGO en de lidstaten waarmee zij banden hebben bij allerlei gelegenheden tot uiting hebben gebracht en de resultaten van externe studies.

Bij deze optie schenkt de samenwerking tussen de EU en de LGO, in overeenstemming met de wensen van de belanghebbenden en de aanbevelingen van de externe studies, bijzondere aandacht aan gebieden van wederzijds belang zoals klimaatverandering, behoud van biodiversiteit, onderzoek en innovatie. Daardoor kan rekening worden gehouden met de internationale politieke prioriteiten die de afgelopen tien jaar naar voren zijn gekomen en die ook in overeenstemming zijn met de Europa 2020-agenda. Bij deze optie draagt de associatie tussen de EU en de LGO ook bij tot de bevordering van de belangen en waarden van de EU, doordat de LGO in de regio waar zij zijn gelegen een bruggehoofd van de EU vormen.

Bij beleids optie 2 blijft de handelsregeling voor de LGO voorzien in rechten- en contingentenvrije toegang tot de EU-markt. Met nieuwe bepalingen wordt bovendien voorzien in beter voorwaarden voor de toegang van de LGO tot de EU-markt door herziening van de preferentiële oorsprongsregels⁵. Daarnaast wordt bij beleids optie 2 voorgesteld de regelingen voor de handel in diensten en vestiging te herzien en de LGO een meestbegunstigingsbehandeling toe te kennen, terwijl zij momenteel slechts als gewone derde landen worden behandeld (overeenkomstig de Algemene overeenkomst betreffende de handel in diensten, de GATS).

Tot slot worden bij optie 2 nieuwe bepalingen voorgesteld voor correct beheer van handelspreferenties en verheldering van de respectieve verantwoordelijkheden van de LGO, de lidstaten en de EU in geval van administratieve fouten en fraude.

4.4. Optie 3: sluiting van verschillende partnerschapsovereenkomsten

Optie 3 houdt een diversificatie van de EU-LGO-betrekkingen in. Voor de samenwerking op handels- en economisch gebied zouden dan twee benaderingen worden gekozen: sommige LGO zouden, waar dat nuttig en mogelijk is, worden opgenomen in andere bilaterale handelsregelingen, namelijk economische partnerschapsovereenkomsten of vrijhandelsovereenkomsten; voor de overige LGO zou volgens het associatiekader een LGO-handelsregeling gaan gelden zoals in optie 1 of 2. Die LGO-regeling zou dan niet van toepassing zijn op de samenwerking op handels- en economisch gebied met de LGO die in andere handelsovereenkomsten zijn opgenomen, maar wel op de samenwerking met alle LGO op andere gebieden. Een alternatief is dat alle samenwerking met de LGO die in een economische samenwerkingsovereenkomst of vrijhandelsovereenkomst zijn opgenomen, in de context van die overeenkomst zou plaatsvinden. Dat zou betekenen dat financiële bijstand ook buiten het associatiekader om zou worden verleend.

5. EFFECTBEOORDELING

5.1. Beoordeling van beleids optie 1

5.1.1. Sociale en economische effecten

Verslechtering van de toegang van de LGO tot de EU-markt: het handelsgerelateerde effect is het gevolg van de sterkere concurrentie die de LGO op de EU-markt kunnen ondervinden doordat derde partners van de EU betere markttoegang krijgen voor hun goederen en diensten (bijvoorbeeld door middel van een vrijhandelsovereenkomst of een multilaterale overeenkomst). Het verlies van concurrentievermogen voor de LGO kan leiden tot verzwakking van de economische banden tussen de EU en de LGO. Het kan bij beleids optie 1 ook zo zijn dat LGO die momenteel geen sterke economische betrekkingen met de EU onderhouden, door de handelsregels niet voldoende worden gestimuleerd om dergelijke betrekkingen aan te gaan. Het is dan ook onwaarschijnlijk dat de handelregels bij optie 1 de economische diversifiëring van de LGO zouden bevorderen. De regionale integratie van de

⁵ Bijvoorbeeld afschaffing van het vereiste betreffende de nationaliteit van de bemanning van schepen die buiten de territoriale wateren vissen en opneming van nieuwe/duidelijkere definities van geheel en al verkregen goederen en minimumbewerkingen, minder zware administratieve vereisten betreffende het rechtstreekse vervoer van LGO-goederen tussen het grondgebied van de LGO en de EU, soepelere administratieve procedures voor de verlening van afwijkingen van de oorsprongsregels, waarbij de geldigheidsduur van geval tot geval wordt bepaald, enz.

LGO wordt bij optie 1 ondermijnd, doordat de oorsprongsregels de LGO onvoldoende gelegenheid bieden om inputs van hun buurlanden te betrekken en daardoor intensiever met hen handel te drijven.

5.1.2. *Milieueffect*

Bij handhaving van de status quo ontstaat er geen groter positief effect van de EU-LGO-associatie op het milieu van de LGO. Als milieu- en klimaatveranderingsproblemen niet als gebieden van wederzijds belang voor de EU en LGO worden erkend, wordt de vooruitgang op dit terrein ondermijnd, aangezien slechts enkele LGO zullen beslissen tot samenwerking met de EU.

Beleids optie 1 laat bovendien niet toe dat de EU haar politieke agenda en haar internationale verbintenissen⁶ inzake biodiversiteit, groene energie, klimaatverandering en rampenrisico-vermindering in de LGO bevordert, en de LGO zouden daardoor niet bijdragen tot promotie van de waarden en normen van de EU op mondiale schaal.

5.1.3. *Administratief effect*

Deze optie heeft geen invloed op de administratieve werklast van de EU of de LGO. De programmeringscyclus blijft hetzelfde, evenals het rechtskader. Bij deze optie is het moeilijk om een positieve respons te geven op verzoeken/aanbevelingen van de externe beoordelaars met betrekking tot de bevordering van de samenwerking tussen de LGO en hun buurlanden, die onder meer zou moeten ontstaan door betere coördinatie van de respectieve financiële instrumenten die voor de LGO, de ACS-staten en de ultraperifere gebieden van de EU beschikbaar zijn (Europees Fonds voor regionale ontwikkeling – EFRO). Bij optie 1 is het bovendien niet mogelijk de voorschriften en procedures voor de programmering van de financiële bijstand van de EU aan te passen.

5.2. **Beoordeling van beleids optie 2**

5.2.1. *Sociale en economische effecten*

Van beleids optie 2 wordt een positief sociaal en economisch effect op de LGO verwacht, met name door verbetering van de markttoegangsvoorwaarden voor hun goederen, een verdere openstelling van de EU voor dienstverleners en investeerders van de LGO, en door de mogelijkheid van meer gerichte maatregelen voor capaciteitsopbouw. Optie 2 biedt dus mogelijkheden voor sterkere economische diversifiëring en werkgelegenheids groei in sectoren als hernieuwbare energie, beheer van ecosystemen, innovatie enz. Door de voorgestelde wijziging van de oorsprongsregels zullen de LGO naar verwachting effectiever gebruik maken van de exportmogelijkheden die de LGO-handelsregeling hun biedt.

Vereenvoudiging en versoepeling van de voorwaarden en versterking van de transparantie en de samenhang met de oorsprongsregels van andere handelspartners leiden naar verwachting tot efficiëntiewinst en maken investeringen in economische sectoren die van preferentiële markttoegang afhankelijk zijn aantrekkelijker en rechtszekerder. Bovendien worden de administratieve lasten voor ondernemingen en autoriteiten van de LGO erdoor verlicht. Door de diversifiëring van de cumulatiemogelijkheden krijgen LGO-ondernemingen meer

⁶ Mededeling COM(2010) 2020 definitief van 3 maart 2010 “Europa 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei” en mededeling COM(2011) 500 definitief van 29 juni 2011 “Een begroting voor Europa 2020”.

inkoopmogelijkheden, wat positief kan werken op hun concurrentievermogen en de ontwikkeling van economische betrekkingen tussen LGO en andere derde landen kan stimuleren.

Met technische bijstand en capaciteitsopbouw kunnen de LGO worden geholpen om te voldoen aan de technische, sanitaire en fyto-sanitaire voorschriften, die de grootste obstakels zijn voor de uitvoer van LGO-producten naar de EU-markt. In de dienstensector zouden de LGO aanzienlijke voordelen verkrijgen.

In eerste instantie wordt bij deze optie de mate van openheid van de EU-markt voor dienstverleners van de LGO in overeenstemming gebracht met de meestbegünstiging door de EU, en vervolgens automatisch uitgebreid telkens wanneer de EU aan andere derde partners een gunstiger behandeling toekent⁷. De dienstsectoren die het meest zouden profiteren van het wegnemen van de beperkingen zijn de bouwnijverheid, milieudiensten en de recreatiesector, die alle van belang zijn voor de LGO. Door haar dienstsectoren verder open te stellen voor LGO-bedrijven, stimuleert de EU de verdere ontwikkeling van nieuwe of bestaande sectoren, doordat zij meer mogelijkheden biedt voor de export, ook wat betreft de grensoverschrijdende handel met behulp van moderne communicatietechnologieën. Bovendien stelt beleidsoptie 2 de investeringen in de niet-dienstsectoren (vestiging) open voor de LGO, wat momenteel niet het geval is. Ook draagt deze optie ertoe bij dat de LGO aantrekkelijker worden voor buitenlandse directe investeringen. De behandeling die de LGO aan belangrijke handelsmachten zoals de VS of China toekennen, wordt bij deze optie automatisch uitgebreid tot de EU. Dat is in de geest van de speciale betrekkingen tussen de EU en de LGO en vormt een uitwerking van het wederkerigheidsbeginsel.

In het kader van een bilaterale dialoog kan de EU de LGO aanmoedigen om de beginselen van maatschappelijk verantwoord ondernemen te bevorderen bij ondernemingen die op hun grondgebied investeren en anderszins actief zijn. Dat heeft positieve gevolgen voor de sociale en milieunormen in de LGO.

De voortgezette gerichte en gecoördineerde steun voor de strategieën, capaciteiten en wetgevings- en institutionele kaders van de LGO die bij beleidsoptie 2 wordt voorgesteld, leidt naar verwachting tot een grotere betrokkenheid van de EU bij het beleid, het regelgevingsmodel en dergelijke van de LGO. De mogelijkheden daartoe worden geboden door de nieuwe bepalingen inzake de samenwerking tussen de EU en de LGO waarin optie 2 voorziet.

De EU-steun voor capaciteitsopbouw in de LGO kan tevens betrekking hebben op de uitwerking en/of tenuitvoerlegging van sociaal beleid (bijvoorbeeld ten aanzien van de werkloosheid of beroepsopleiding) ter begeleiding van de strategieën voor economische groei.

5.2.2. *Milieueffect*

Door de nadruk op regionale/thematische toewijzingen, die moet leiden tot een betere respons op problemen die de afgelopen tien jaar zijn ontstaan en voor alle LGO en de EU van gemeenschappelijk belang zijn, kan op passender wijze rekening worden gehouden met de

⁷ De gewogen gemiddelde openheid van de EU komt overeen met een factor 34 voor de dienstverleningsvormen 1, 2 en 3 in het kader van de GATS, maar met een factor 57 (74 voor vestiging) in het kader van een preferentiële overeenkomst zoals de economische partnerschapsovereenkomst met het Cariforum. Zie aanhangsel 2 inzake de handel en de handelsgerelateerde aspecten van het LGO-besluit.

specifieke kenmerken van de LGO op het gebied van milieu, klimaatverandering en biodiversiteit. De toewijzing van een specifieke portefeuille voor milieu en klimaatverandering is in overeenstemming met de prioriteiten van de beleidsagenda van de EU en bevordert haar waarden. Bovendien hebben investeringen in een betere natuurlijke omgeving en in een hogere kwaliteit van het milieu een aanzienlijk effect op de economie en de gezondheid.

5.2.3. *Administratief effect*

Doordat de EU ten aanzien van diensten automatisch een meestbegunstigingsbehandeling toekent, leidt uitvoering van deze beleidsoptie niet tot een extra belasting van de beperkte administratieve capaciteit van de LGO, aangezien er geen lange en complexe onderhandelingen hoeven te worden gevoerd. Het voorstel om de technische bijstand voor de gehele programmeringsperiode vast te stellen leidt tot een samenhangender vaststelling en vervolgens efficiënter beheer van de strategieën en programma's die voor de samenwerking worden gekozen. Dit waarborgt de samenhang en de uitwisseling van kennis tussen het plaatselijke bestuur en externe deskundigen.

De kortere voorbereidingstijd voor de financiële steun van de EU en de snellere uitvoering van die steun leiden tot verdere ontwikkeling van de capaciteiten van de LGO op het gebied van beleidsformulering en wetgeving.

Van optie 2 wordt ook een positief effect verwacht op het verloop van de programmering, als gevolg van de mogelijkheden die worden geboden voor "totaalplannen voor territoriale ontwikkeling" en "totaalplannen voor ontwikkeling" die worden gesloten tussen een LGO en de lidstaat waarmee dat LGO banden heeft. Met deze plannen wordt rekening gehouden bij het vaststellen van de strategie voor de samenwerking tussen de LGO en de EU.

5.3. Beoordeling van beleidsoptie 3

5.3.1. *Sociale en economische effecten*

Het effect van beleidsoptie 3 zal afhankelijk zijn van de resultaten van de onderhandelingen tussen de LGO, de EU en de betrokken derde partner. Dat effect varieert dus per geval. In het algemeen kan deze optie leiden tot toegenomen handelsstromen tussen het LGO en de derde partner(s). Anderzijds kunnen hun industrieën in de binnenlandse markten van de LGO met sterkere concurrentie worden geconfronteerd, aangezien goedkopere importgoederen beschikbaar zouden kunnen komen. Deze ontwikkeling zou in het voordeel zijn van de consument. Als de goedkopere producten als input dienen voor de verwerkende industrie, kan deze daarvan voordeel ondervinden en door de verlaging van de kosten concurrerder worden. De gevoeligste producten kunnen van de liberalisering worden uitgesloten. De douaneopbrengsten zouden dalen en de LGO zouden alternatieve inkomstenbronnen moeten ontwikkelen die minder van de goederenhandel afhankelijk zijn. Deze optie kan daardoor een belangrijk effect hebben op de overheidsuitgaven van de LGO.

Het sociale en economische effect van de mogelijke opnemings in een EPO van de LGO in de Stille Oceaan kan de ontwikkeling van de verwerkende industrie (bijvoorbeeld vis/tonijn) stimuleren, wat kan leiden tot meer buitenlandse investeringen ten koste van andere partners. Ook kan dat leiden tot verticale integratie van de betrokken industrieën. De verwerkende industrie van de EU zou voordeel hebben bij deze ontwikkelingen, indien deze leiden tot een gestage aanvoer van deze producten in de EU. De industrie van de EU kan echter ook

negatieve gevolgen ondervinden van de sterkere concurrentie. In het negatiefste scenario kan dit in bepaalde lidstaten van de EU leiden tot werkgelegenheidsverlies en sluiting van bedrijven.

LGO die hun dienstenmarkt en vestigingsmogelijkheden openstellen voor hun buurlanden, kunnen wellicht meer buitenlandse investeringen of tijdelijke dienstverleners aantrekken, en openstelling van markten voor dienstverleners en investeerders van de LGO verkrijgen. Dit is echter afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen met derde landen en van de sectoren die de LGO besluiten te liberaliseren. Door de beperkte administratieve capaciteit die de LGO hebben om te onderhandelen, zouden bij de onderhandelingen nauwe samenwerking en steun vereist zijn om te voorkomen dat sectoren waar de binnenlandse regelgeving niet voldoende is ontwikkeld om de consument te beschermen, voortijdig zouden worden geliberaliseerd. Als de belangstelling voor de LGO-markten bij de partnerlanden niet erg groot is, kan het opnemen van de LGO in vrijhandelsovereenkomsten van de EU (mogelijk met multilaterale onderhandelingen over diensten en vestiging) ertoe leiden dat de andere partijen bij de vrijhandelsovereenkomst de EU vragen om compensatie te bieden door middel van verdergaande verbintenissen. Dit levert het risico op dat het onderhandelingsresultaat dat de EU met haar partner(s) heeft bereikt, uit evenwicht wordt gebracht.

De LGO die aansluiting vinden bij EPO's, zouden in het kader van het elfde Europees Ontwikkelingsfonds toegang kunnen krijgen tot nominaal grotere bedragen aan handelsgerelateerde financiële bijstand, maar zij zouden niet de garantie hebben dat voldoende financiële middelen worden uitgetrokken om in hun behoeften te voorzien, omdat de belangen van de grotere partners en de ontwikkelingslanden zouden kunnen prevaleren. Dit effect kan worden tegengegaan als de LGO in hun eigen regio aansluiting zouden zoeken bij ACS-staten zoals Antigua en Barbuda, Fiji, Guyana en Palau, kleine insulaire ontwikkelingslanden die voor dezelfde uitdagingen staan als de LGO⁸. Hoewel zij dan tot die middelen toegang zouden krijgen, zouden zij niet meer in aanmerking komen voor andere mogelijke financieringsbronnen waarvan zij op grond van het LGO-besluit konden profiteren, zoals de interne horizontale programma's en de begrotingsonderdelen van de EU. Dat zou ook gelden voor LGO die in andere vrijhandelsovereenkomsten zouden worden opgenomen of zich daarmee zouden associëren. Voor die landen zou het verlies van deze financieringsbronnen echter niet worden gecompenseerd door toegang tot aanvullende middelen in het kader van externe programma's voor hun regio.

5.3.2. *Milieueffect*

Gezien de omvang van de LGO heeft de opnemng van enkele ervan in andere handelsovereenkomsten waarschijnlijk slechts een beperkt milieueffect, dat niets toevoegt aan het milieueffect dat voor die overeenkomsten al is vastgesteld. Het milieueffect van de openstelling voor een buurland kan groter zijn dan dat van openstelling voor alleen de EU, omdat dat zou kunnen leiden tot een groter vervoersgerelateerd effect, hoewel de buurlanden zich doorgaans op kleinere afstand van de LGO bevinden dan de EU. Het netto-effect (ten opzichte van de status quo en van de verbeterde regeling van optie 2) verschilt van LGO tot LGO en is afhankelijk van de overeenkomst waarbij het zich zou aansluiten en van de situatie waarin de LGO zich vóór de onderhandelingen bevinden ten aanzien van specifieke sectoren. Voor de LGO waarvoor de handelsregeling van het LGO-besluit blijft gelden, is het

⁸ Zie de VN-lijst van kleine insulaire ontwikkelingslanden: <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/sid/list.htm>.

milieueffect hetzelfde als bij de beleidsopties 1 en 2. Negatieve milieueffecten kunnen worden verminderd door inzake milieukwesties samen te werken met de EU.

5.3.3. *Administratief effect*

De onderhandelingen over en de uitvoering van beleidsoptie 3 zullen voor de LGO, de lidstaat waarmee zij banden hebben, de handelspartner(s) van de EU en de EU zelf zwaar en complex zijn. Dat proces zou opnieuw moeten worden doorgemaakt voor elke afzonderlijke handelsovereenkomst die moet worden gewijzigd om er specifieke LGO in op te nemen.

6. VERGELIJKING VAN DE BELEIDSOPTIES

6.1. Beleidsoptie 1

Handhaving van de status quo kan legitiem als een geldige optie voor de toekomst van de associatie tussen de EU en de LGO worden aangemerkt, aangezien de huidige regeling gunstig is gebleken voor de sociale en economische ontwikkeling van de LGO, onder meer doordat deze vrije toegang krijgen tot de omvangrijke EU-markt en steun kan worden verleend voor het benutten van de exportmogelijkheden die die toegang biedt. De samenwerking tussen de EU en de LGO in de periode 1999–2009 was volgens externe studies in overeenstemming met zowel de doelstellingen van de associatie als de prioriteiten van de LGO. Volgens de conclusies van die studies was er geen sprake van aanmerkelijke tegenspraak of gebrek aan samenhang tussen de EU-LGO-samenwerking en ander beleid van de Unie. Optie 1 is weliswaar in overeenstemming met het vierde deel en de preambule van het VWEU, maar kan niet de gezamenlijke ambitie vervullen van de LGO, de lidstaten waarmee zij banden hebben en de Europese Commissie om de betrekkingen tussen de EU en de LGO op wederkerige basis te moderniseren. In plaats van modernisering van de betrekkingen en invoering van een meer wederkerig partnerschap, waarmee de wederzijdse belangen beter in aanmerking zouden kunnen worden genomen, zou de donor/begunstigdeverhouding die traditioneel aan de basis van de betrekkingen tussen EU en LGO lag, worden gehandhaafd.

Voor de toegang tot de EU voor goederen en diensten van de LGO zouden de nu bestaande regels blijven gelden, wat voor de LGO tot een minder gunstige markttoegang zou leiden (door erosie van de preferenties). Hierdoor zou een negatief effect op de sociale en economische positie van de LGO ontstaan.

6.2. Beleidsoptie 2

Beleidsoptie 2 leidt tot betere samenwerking tussen de EU en de LGO op basis van de wederzijdse belangen die de betrokkenen door middel van het overlegproces hebben geïdentificeerd. De optie vergroot tevens de efficiency van de samenwerking door een sterker gefocust en gecoördineerd optreden van de Unie, de LGO en de lidstaten waarmee zij banden hebben. Met deze optie krijgen samenwerkingsgebieden die de LGO als prioritair hebben aangemerkt meer steun van de EU (bijvoorbeeld behoud van biodiversiteit en ecosysteemdiensten, onderzoek en innovatie).

Bij beleidsoptie 2 steunt de EU de LGO bij de aanpak van gevoelige problematiek die hun duurzame ontwikkeling ondermijnt, zoals de klimaatverandering, maar die zij niet alleen kunnen oplossen. Succesvolle maatregelen voor zulke problemen kunnen de eilandgebieden

niet alleen ontwikkelen, zij moeten partners vinden en betrokken worden bij de respons op mondiale schaal.

Beleids optie 2 biedt de LGO een gemoderniseerde handelsregeling met de EU die 1) betere oorsprongsregels inhoudt en 2) betreffende de handel in diensten en betreffende vestiging een behandeling garandeert die niet minder gunstig is dan de behandeling die de EU aan andere derden verleent, wat binnen het huidige kader niet het geval is.

Beleids optie 2 is in overeenstemming met het vierde deel en de preambule van het VWEU. Zij biedt ook een uitwerking van de politieke richtsnoeren van de Raad van de EU voor de drie doelstellingen concurrentievermogen, aanpassingsvermogen en samenwerking. Bij optie 2 houdt het associatiekader rekening met recente beleidsontwikkelingen en met het resultaat van het debat van de afgelopen tien jaar. De beleidscoherentie is bij deze optie gewaarborgd en wordt nog versterkt. De sociale, economische en milieu-impact is gunstiger dan bij optie 1.

Beleids optie 2 gaat in sterkere mate uit van wederzijds belang dan momenteel het geval is. De optie maakt het mogelijk de prioriteiten van de beleidsagenda van de EU te integreren in de betrekkingen tussen de EU en de LGO en versterkt de meerwaarde van de EU als mondiale partner bij nieuwe mondiale vraagstukken. De LGO zijn zo beter in staat de waarden en normen van de EU overal ter wereld te bevorderen.

6.3. Beleids optie 3

Door de LGO in andere handelsovereenkomsten op te nemen of hen daarmee te associëren, kunnen sommige doelstellingen van de associatie tussen de EU en de LGO worden verwezenlijkt. Dat zou echter buiten de associatie als zodanig gebeuren. Optie 3 is bovendien mogelijk niet geheel afgestemd op de behoeften en de realiteit van de meeste of wellicht zelfs alle LGO. Deze optie kan ook negatieve gevolgen hebben voor de EU zelf, als voor het opnemen van de LGO in bestaande overeenkomsten significante compensatie is vereist. Door de LGO in andere handelsovereenkomsten op te nemen, zouden de geassocieerde landen en gebieden met constitutionele banden met lidstaten de jure en de facto geen LGO meer zijn. De uitvoering van beleids optie 3 kan ertoe leiden dat de EU oplossingen moet uitwerken voor verschillende soorten relaties met elk van de LGO, wat het juridische proces sterk zou compliceren. Ook zou het werk voor elk van de LGO afzonderlijk moeten worden verricht. Dit zou hoogstwaarschijnlijk tot verwarring leiden over hun status en die van hun inwoners. Bepaalde regels die nu in de diverse overeenkomsten zijn vervat of worden overwogen, zouden wellicht niet gelden voor inwoners van de LGO, omdat die EU-burgers zijn.

6.4. Samenhang

De drie beleids opties zijn alle in overeenstemming met het vierde deel van het VWEU.

Bij de beleids opties 2 en 3 kan worden voorzien in de samenhang met de beleidsagenda's en politieke prioriteiten die de afgelopen tien jaar naar voren zijn gekomen. Bij optie 1 wordt de associatie daarentegen niet in overeenstemming gebracht met de nieuwste ontwikkelingen en worden bovendien de drie kerndoelstellingen, concurrentievermogen, aanpassingsvermogen en samenwerking, die de Commissie heeft voorgesteld en waarmee de Raad politiek akkoord is gegaan (zie punt 1.3), niet volledig verwezenlijkt.

6.5. Doeltreffendheid

Bij beleids optie 1 is het niet mogelijk de doeleinden vast te stellen overeenkomstig de politieke prioriteiten die door de Commissie in haar mededeling *Elementen voor een nieuw partnerschap tussen de EU en de landen en gebieden overzee (LGO)*⁹ zijn aangewezen en door de Raad zijn goedgekeurd¹⁰. Beleids optie 1 voorziet namelijk niet in een herziening van het associatiebesluit om de nieuwe uitdagingen waarmee de EU en de LGO worden geconfronteerd, erin te integreren. Als de wijzigingen in de context van de handelsovereenkomsten van de EU met derde partners in het LGO-besluit niet in aanmerking kunnen worden genomen, zoals bij optie 1 het geval is, is de EU bovendien minder goed in staat haar doel te bereiken om een gemoderniseerd EU-LGO-kader tot stand te brengen.

Bij beleids optie 2 wordt daarentegen voorgesteld het associatiekader te herzien en volledig rekening te houden met de doeleinden van de associatie zoals die in het vierde deel van het VWEU zijn vastgesteld, met de politieke prioriteiten die sinds 2001 zijn ontstaan en met de drie kerndoelstellingen, concurrentievermogen, aanpassingsvermogen en samenwerking. Dit maakt nauwere samenwerking inzake milieu en klimaat mogelijk, waardoor synergieën worden gecreëerd en de ecologische veerkracht van de LGO wordt versterkt. Dat heeft een positief effect op hun sociale en economische ontwikkeling en versterkt hun concurrentievermogen.

Beleids optie 3 kan in theorie de LGO een respons “op maat” bieden op handelsgebied, maar voorziet niet in een alomvattend kader voor een holistisch partnerschap tussen de EU en alle LGO.

6.6. Efficiëntie

Zoals eerder gezegd, wil de Commissie voorstellen om de associatie tussen de EU en de LGO te moderniseren. Beleids optie 1 lijkt in dat opzicht niet de meest geschikte keuze. Optie 1 biedt immers geen efficiënte aanpak voor de nodige vernieuwing van het partnerschap tussen de LGO en de EU, aangezien zij geen rekening houdt met het lopende proces van liberalisering van de internationale handel en het potentieel van de LGO om de waarden van de EU uit te dragen, en geen mogelijkheden biedt om gebieden van wederzijds belang aan te wijzen en speciale aandacht te schenken aan gebieden als het milieu en regionale integratie.

Beleids optie 2 is het meest geschikt om een gemoderniseerd associatiekader voor de EU en de LGO tot stand te brengen, zoals de Commissie wil voorstellen. Optie 2 biedt bovendien soepelere en minder zware administratieve vereisten en procedures op het gebied van de handelsbetrekkingen.

De efficiëntie van optie 3 kan worden aangetast door de gelijktijdige aanwezigheid van twee parallelle samenwerkingskaders (een economische partnerschapsovereenkomst of vrijhandelsovereenkomst voor de handelsbetrekkingen en het LGO-besluit voor andere gebieden), wat tot een zwaardere administratieve belasting leidt. De verwezenlijking van optie 3 is voor de LGO, de lidstaat waarmee zij banden hebben, de handelspartner(s) van de EU en de EU zelf een zwaar en complex proces. Deze nadelen hebben naar alle waarschijnlijkheid gevolgen voor de administratieve uitgaven van zowel de EU als de LGO.

⁹ COM (2009) 623 definitief van 6 november 2009.

¹⁰ Conclusies van de Raad van 22 december 2009 over de betrekkingen van de EU met de landen en gebieden overzee (LGO) (document 17801/09).

7. VOORKEURSOPTIE

Optie 2 is op basis van de analyse en vergelijking van de mogelijke beleidsopties de **voorkeursoptie**, aangezien zij het sterkst in overeenstemming is met:

- a) de gedeelde ambitie van de Europese Commissie, de LGO, de lidstaten waarmee zij banden hebben en de EU om de associatie te herzien en te actualiseren, en een meer wederkerig partnerschap tot stand te brengen op basis van wederzijds belang en met inachtneming van de verschillende uitdagingen waarmee de LGO worden geconfronteerd;
- b) het doel en de algemene doeleinden van de associatie tussen de EU en de LGO, zoals vastgesteld in het vierde deel van het VWEU over de associatie van de landen en gebieden overzee;
- c) de specifieke doelstellingen van het volgende associatiekader als eerder omschreven.

Bij optie 2 wordt derhalve het LGO-besluit gemoderniseerd en aan het huidige beleidskader van de EU aangepast. Bij optie 2 kan de associatie sterker worden geconcentreerd op de drie pijlers van duurzame ontwikkeling (economisch, sociaal en ecologisch) en kan special nadruk worden gegeven aan de internationale politieke prioriteiten, zoals klimaatverandering, milieu en energie, die de afgelopen tien jaar naar voren zijn gekomen.

Op handelsgebied biedt optie 2 de mogelijkheid om de LGO rechten- en contingentvrije toegang te blijven geven tot de EU-markt en hun tegelijkertijd (anders dan bij optie 1) betere voorwaarden voor de toegang tot die markt te bieden. Daarnaast wordt bij beleidsoptie 2 voorgesteld de regelingen voor de handel in diensten en vestiging te herzien en de LGO een meestbegunstigingsbehandeling toe te kennen, terwijl zij momenteel slechts als gewone derde landen worden behandeld (overeenkomstig de GATS).

Ten aanzien van financiële bijstand kan bij optie 2 worden voorzien in een groter aandeel voor de regionale toewijzing binnen de totale financiële toewijzing die voor de LGO is gereserveerd in de periode 2014–2020. Daarmee kan financiële steun worden geboden voor de inspanningen van de LGO om problemen aan te pakken die de afgelopen tien jaar zijn ontstaan en voor alle LGO en de EU van gemeenschappelijk belang zijn. Tegelijkertijd voldoet optie 2 aan de doelstelling om intensievere samenwerking tussen de LGO en hun buurlanden tot stand te brengen en om de invloedssfeer van de EU via de LGO te vergroten en de beleidsagenda van de EU als mondiale speler te promoten.

8. MONITORING EN EVALUATIE

Het LGO-besluit vormt de wetgevingshandeling waarbij de Raad het rechtskader tot stand brengt voor de associatie van de landen en gebieden overzee met de EU. Het is per definitie een tekst waarin de externe betrekkingen van de EU met deze landen en gebieden wordt vastgelegd en aldus kan de tenuitvoerlegging ervan niet worden beoordeeld aan de hand van kernindicatoren.

Ten aanzien van de door de EU gefinancierde samenwerking wordt de doeltreffendheid van de associatie in het oog gehouden door middel van audits en evaluaties. De nadere voorschriften voor deze monitoring zullen worden opgenomen in een verordening van de Commissie houdende uitvoeringsbepalingen voor het besluit van de Raad. In het kader van

elk programma zullen input- en outputindicatoren worden opgesteld voor de door de EU gefinancierde samenwerking, die door de Commissie en elk LGO zullen worden overeengekomen. De evaluaties zullen worden uitgevoerd volgens de uitvoeringsbepalingen van het elfde EOF.