



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.12.2011
SEC(2011) 1463 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende het instrument voor pretoetredingssteun (IPA II)

{COM(2011) 838 definitief}

{SEC(2011) 1462 definitief}

1. PROBLEEMSTELLING

Artikel 49 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat elke Europese staat die in artikel 2 van het Verdrag bedoelde beginselen eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen, kan verzoeken lid te worden van de Unie. In de conclusies van de Raad van 14 december 2010 werd herhaald waarom de uitbreiding van de EU werd voortgezet. *"De uitbreiding versterkt vrede, democratie en stabiliteit in Europa, dient de strategische belangen van de EU en helpt de EU haar beleidsdoelstellingen beter te verwezenlijken op belangrijke gebieden die essentieel zijn voor economisch herstel en duurzame groei."*

Op dit ogenblik onderhandelt de EU met vijf kandidaat-lidstaten¹ en vier potentiële kandidaat-lidstaten². Vóór 2014 zal ten minste één kandidaat een lidstaat worden en zullen sommige potentiële kandidaat-lidstaten misschien kandidaat-lidstaten worden. Behalve in IJsland ligt het niveau van sociaaleconomische ontwikkeling in de uitbreidingslanden flink onder het EU-gemiddelde. Er zijn aanzienlijke investeringen nodig om deze landen te helpen hun wetgeving en instellingen af te stemmen op de EU-normen zodat zij niet bezwijken onder de concurrentiedruk van de interne markt en aan de verplichtingen van het lidmaatschap kunnen voldoen. Bovendien zijn de politieke stabiliteit, democratie, respect voor de mensenrechten en goed bestuur allemaal grondwaarden van de EU waaraan nog moet worden gewerkt. Zwakke overheidsinstellingen en administratieve capaciteit kunnen, net als tekorten op het vlak van de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen, negatieve gevolgen hebben voor de duurzame inzet van EU-steun.

Zonder hulp kunnen deze landen de hervormingen en investeringen om te voldoen aan de toetredingsvereisten niet bekostigen. De EU heeft er alle belang bij deze landen efficiënte en doeltreffende steun te bieden bij de voorbereiding van hun eventuele toetreding. De behoeften en de "weg naar de toetreding" van de landen verschillen aanzienlijk. De uniforme manier waarop in het huidige pretoetredingsinstrument bijstand wordt verleend, is dan ook niet de meest efficiënte manier, aangezien geen rekening wordt gehouden met de prioriteiten die ieder land voor zijn eigen hervormingen stelt. Om de doeltreffendheid te verhogen moet de EU-steun dan ook nog strategischer en resultaatgerichter worden.

2. ANALYSE VAN DE SUBSIDIARITEIT

Het uitbreidingsbeleid is een onderdeel van het externe optreden en draagt bij aan de gemeenschappelijke doelstellingen op het vlak van wereldwijde uitdagingen, respons en leiderschap.

¹ Kroatië, de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië, IJsland, Montenegro en Turkije.

² Albanië, Bosnië en Herzegovina, Servië en Kosovo (overeenkomstig resolutie 1244/99 van de VN-Veiligheidsraad).

De opeenvolgende uitbreidingen van de EU zijn een **gemeenschappelijke taak** die niet anders dan op EU-niveau kan worden verricht. Alleen de lidstaten samen kunnen beslissen over de toetredingsverzoeken van nieuwe kandidaat-lidstaten. De pretoetredingssteun die wordt verstrekt via de EU-begroting is bedoeld om kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten te helpen zich voor te bereiden op een toekomstig lidmaatschap: het instrument voor pretoetredingssteun is opgezet om landen te laten "proefdraaien" met de verplichtingen van het lidmaatschap voordat zij toetreden. Er is geen ander multilateraal of bilateraal instrument dat zulk een uitgebreide set middelen kan aanbieden, en alleen de EU kan bepalen welk soort steun nodig is om de aanname van het acquis voor te bereiden.

In recente jaren hebben de EU-lidstaten hun bilaterale steun aan (potentiële) kandidaat-lidstaten verlaagd, omdat zij inzien dat gecoördineerde actie op EU-niveau doeltreffender is. De laatste jaren was ongeveer de helft van de totale financiële steun van de EU aan de toetredingslanden afkomstig uit de EU-begroting. Multilaterale donororganisaties hebben hun steun grotendeels beëindigd en organisaties die dat nog niet hebben gedaan, hebben hun programma's afgestemd op de prioriteiten van de EU.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

Het nieuwe instrument moet er naar blijven streven de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten te ondersteunen bij hun voorbereidingen op het EU-lidmaatschap en bij de geleidelijke aanpassing van hun nationale systemen en economie aan de normen en het beleid van de Europese Unie op basis van hun specifieke behoeften en aangepast aan hun eigen uitbreidingsagenda.

Op het vlak van te bereiken resultaten en effecten moet het nieuwe instrument de volgende *specifieke beleidsdoelstellingen* nastreven:

- **steun verlenen aan politieke hervormingen om te voldoen aan de toetredingsvoorwaarden;**
- **steun verlenen aan economische, sociale en territoriale ontwikkeling en hervormingen in een streven naar duurzame, slimme en inclusieve groei;**
- **het vermogen van de begunstigde landen verhogen om te voldoen aan de verplichtingen van het lidmaatschap;**
- **regionale integratie en territoriale samenwerking bevorderen.**

Om de specifieke beleidsdoelstellingen te bereiken, moet het nieuwe instrument de volgende *methodologische doelstellingen* (specifiek voor de verordening) nastreven:

- het verband tussen de financiële steun en de agenda voor het uitbreidingsbeleid verstevigen en zo de steun **strategischer** maken;

- de steun efficiënter en doeltreffender maken om te komen tot **meer tastbare en duurzame resultaten en effecten**;
- zorgen voor **meer flexibiliteit** in de wijze waarop het instrument werkt en steun toewijst, waarbij de begunstigde landen wel hun verantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht op ieder beleidsterrein moeten behouden;
- zorgen voor meer middelen van andere donoren of de particuliere sector door **innovatieve financieringsinstrumenten** te gebruiken;
- streven naar **vereenvoudiging** en vermindering van de administratieve belasting die samenhangt met het beheer van de financiële steun.

4. BELEIDSOPTIES

In het licht van het vastgestelde probleem en om te komen tot specifieke beleids- en methodologische doelstellingen, heeft de Commissie de volgende opties voor het toekomstige instrument voor pretoetredingssteun overwogen:

Optie 1 - Geen wijziging: de huidige componentenstructuur en zijn klemtoon behouden.

Optie 2 - De bestaande verordening wijzigen, met de volgende keuzemogelijkheden:

- **Suboptie 2.1 – De reikwijdte beperken en de uitvoeringsregelingen behouden**, aandacht toespitsen op de nodige wettelijke en institutionele veranderingen om te voldoen aan de toetredingsvoorwaarden, zonder grote hoeveelheden middelen ter beschikking te stellen voor de cofinanciering van overheidsinvesteringen in sociaaleconomische ontwikkeling.
- **Suboptie 2.2 - De componentenstructuur behouden en meer nadruk leggen op investeringen** om de sociaaleconomische effecten voor de begunstigde landen te vergroten en hun voorbereiding op het beheer van structuur-, cohesie- en plattelandsontwikkelingsfondsen te versnellen.
- **Suboptie 2.3 - De reikwijdte behouden en de uitvoeringsregelingen aanpassen**, om ervoor te zorgen dat wordt voldaan aan de toetredingcriteria en dat de sociaaleconomische ontwikkeling wordt ondersteund. Daarnaast ook bepaalde aspecten van de huidige opbouw van het IPA en uitvoeringsregelingen aanpassen.

Optie 3 - Een nieuw instrument ontwikkelen. Deze optie is niet in detail onderzocht.

5. EFFECTBEOORDELING

De **economische effecten** van de verschillende opties werden beoordeeld op grond van de waarschijnlijkheid dat de opties i) de uitbreiding en dus de positieve economische gevolgen van de uitbreiding van de interne markt vertragen of versnellen; ii) de kosten

verhogen of op hetzelfde peil houden voor de EU en de lidstaten op het vlak van veiligheidsmaatregelen of -risico's, grenscontroles en illegale migratie; iii) de mogelijkheden voor een betere economische integratie beperken of vergroten, bijvoorbeeld door een betere integratie met de trans-Europese netwerken; iv) het vertrouwen van de donoren en investeerders in de begunstigde landen positief of negatief beïnvloeden.

De **sociale effecten** van de verschillende opties werden beoordeeld op grond van hun gevolgen voor armoede en uitsluiting in de uitbreidingslanden die verband houden met vorderingen in de richting van toetreding en op grond van de mate waarin zij de voorwaarden scheppen voor betere economische prestaties en beleidsmaatregelen om deze problemen aan te pakken. Er werd ook gekeken naar de kans dat vertragingen de rechten op het vlak van justitie of de rechtsstaat in de begunstigde landen schaden en naar de risico's van de toetreding.

De **milieueffecten** van de verschillende opties werden beoordeeld op grond van de kans dat milieukosten zouden oplopen als de uitbreiding werd uitgesteld of op de helling kwam te staan door het hanteren van minder strenge milieunormen in de uitbreidingslanden omwille van het concurrentievoordeel en/of door vertraging bij de tenuitvoerlegging van dure instrumenten om de milieuwetgeving op het EU-acquis af te stemmen.

Met betrekking tot het verkleinen van de kloof tussen de begunstigde landen en de EU werd geoordeeld dat de optie om de reikwijdte te beperken en de uitvoeringsbepalingen te behouden (**optie 2.1**) meer negatieve gevolgen zou hebben dan het scenario zonder wijzigingen, waardoor de uitbreiding en de daarmee samenhangende economische voordelen vertraging zouden oplopen. Deze mogelijkheid zou echter wel doeltreffend zijn om de nodige politieke hervormingen te bewerkstelligen. In vergelijking met deze optie en met de optie om niets te wijzigen, werden meer positieve resultaten verwacht van de andere opties, namelijk het behoud van de componentenstructuur en meer nadruk op investeringen (**optie 2.2.**) en het behoud van de reikwijdte met een aanpassing van de uitvoeringsregelingen (**optie 2.3**). Beide opties kregen wel verschillende scores voor afzonderlijke elementen. Er werd geoordeeld dat betere regels voor het bieden van steun in optie 2.3 door de focus, efficiëntie, doeltreffendheid, hefboomwerking en effecten te verbeteren, en meer aandacht voor de hervorming van het openbaar bestuur, in het algemeen meer positieve gevolgen zouden hebben dan de grotere investeringen in sociaaleconomische ontwikkeling van optie 2.2.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

In onderstaande tabel wordt vergeleken welke invloed de beleidsopties zouden hebben op de onderliggende oorzaken van het probleem dat zij zouden aanpakken:

Negatieve of zeer negatieve invloed	- of --
Neutrale invloed	0
Positieve of zeer positieve invloed	+ of ++

Invloed op de onderliggende oorzaak van het probleem	Optie 1 (geen wijziging)	Optie 2.1 (beperkte reikwijdte)	Optie 2.2 (nadruk op investeringen)	Optie 2.3 (uitvoeringsregelingen aanpassen)
Efficiëntie	-	-	-	++
Doeltreffendheid	0	+	+	++
Coherentie	-	-	-	++
Kleinere ontwikkelingskloof	+	-	++	+
Sterkere instellingen	+	++	0	++
Heterogeniteit aanpakken	0	0	+	++
Steun wordt meer:				
<i>strategisch en resultaatgericht</i>	0	+	+	+
<i>flexibel en op maat</i>	0	0	0	+
<i>Eenvoudig, efficiënt, doeltreffend</i>	0	0	0	+

Bijgevolg krijgt het behouden van de reikwijdte en het aanpassen van de uitvoeringsregelingen (**optie 2.3**) de voorkeur. Dan worden immers de voordelen (en effecten) van de huidige reikwijdte van de pretoetredingssteun (gericht op toetreding, met effecten op de sociaaleconomische ontwikkeling) gecombineerd met de verbeterde uitvoeringsbepalingen van het instrument en wordt dat instrument strategischer, meer resultaatgericht, soepeler en precies aangepast aan de behoeften.

7. TOEZICHT EN EVALUATIE

Met de gekozen optie zullen de toezichts- en evaluatieafspraken worden versterkt in vergelijking met de huidige situatie. Dankzij de voorgestelde veranderingen zal de nadruk meer liggen op resultaten en afstemming op de Europa 2020-strategie. Zoals dat in de begrotingsevaluatie is gevraagd, zullen er specifieke, meetbare en haalbare doelstellingen worden opgesteld, evenals geschikte indicatoren. De belangrijkste macro-indicatoren zijn:

- **voortgang bij het voldoen aan de toetredingsijkpunten (hoofdstukken geopend/gesloten) of tenuitvoerlegging van de associatieovereenkomsten**, die onder meer blijken uit positieve voortgangsverslagen, op onderzoek gebaseerde indexen die door gerenommeerde internationale organisaties zijn uitgevoerd op gebieden als overheidsefficiëntie; politieke stabiliteit en uitblijven van geweld; rechtsstaat;
- **sociaaleconomische ontwikkeling**, zoals die gemeten wordt met effectindicatoren als de Index van de menselijke ontwikkeling van het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties voor het meten van algemene welvaart; werkloosheidscijfers; instroom van directe buitenlandse investeringen, handelsverkeer;
- **regionale samenwerking en integratie**, zoals die gemeten wordt met op onderzoek gebaseerde indexen van de veiligheids- en stabilisatieperceptie en de ontwikkeling daarvan; politieke, economische en culturele interactie, en voortgang bij de integratie van trans-Europese netwerken.