



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 8.10.2003
COM(2003) 590 definitief

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

**Naar de volledige integratie van de samenwerking met de ACS-landen
in de EU-begroting**

INHOUDSOPGAVE

1.	Samenvatting.....	3
2.	Context.....	5
2.1.	Doeltreffendheid van steun - een internationale agenda	5
2.2.	EU-samenwerking: begroting plus EOF	6
2.3.	EU-samenwerking: begroting versus EOF.....	7
2.4.	Steun voor de hervormingsagenda van de Commissie	9
3.	De Politieke wenselijkheid van verandering: de kansen die worden geboden door budgettering.....	9
3.1.	Integratie van de samenwerking met de ACS-landen in de buitenlandse betrekkingen van de EU: normalisatie van de situatie	9
3.2.	Voorkomen dat de ACS-landen politiek gemarginaliseerd worden	10
3.3.	Meer legitimiteit voor doeltreffend steunbeleid van de EU	11
3.4.	Verdere verbetering van de doeltreffendheid.....	12
3.5.	Meer doeltreffendheid	13
4.	Bezwaren in verband met budgettering.....	14
4.1.	Handhaving van de kwaliteit van het partnerschap met de ACS-landen	14
4.2.	Handhaving van de toegezegde hulp aan ACS-landen	15
4.3.	Van specifieke “financieringssleutels” naar een algemene “begrotingssleutel”	16
5.	Een ambitieuze, maar haalbare agenda	16
6.	Conclusie: zowel politiek als praktisch een kans om te veranderen	18

1. SAMENVATTING

Door de uitbreiding met tien nieuwe lidstaten zal 2004 voor de Europese Unie een historisch jaar worden. De Intergouvernementele Conferentie in verband met de herziening van de Verdragen, die in oktober 2003 met haar werkzaamheden van start gaat op basis van de voorstellen van de Europese Conventie, zal een Grondwet goedkeuren waarin de rol en de instellingen van de EU in overeenstemming worden gebracht met haar nieuwe status. De Commissie zal een aanvang maken met het debat over het financieel kader na 2006, dat wil zeggen voor de eerste volledige periode van de uitgebreide EU. Ook de samenwerking met de landen in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan (ACS) staat hoog op de agenda van 2004, aangezien de Conventie aanbeveelt dat de EU-ACS-samenwerking gebudgetteerd wordt. In 2004 zullen de onderhandelingen over mogelijke wijzigingen van de ACS-EG-Partnerschapsovereenkomst (Overeenkomst van Cotonou) van start gaan. Tegelijkertijd moet de Gemeenschap bepalen welke middelen na het verstrijken van het huidige financieel protocol voor het negende Europese Ontwikkelingsfonds (EOF) zullen worden vrijgemaakt voor de ondersteuning van de financiële samenwerking met de ACS-landen. Ofschoon deze twee financiële kwesties - het algemeen financieel kader en de opvolger van het negende EOF - eerder van technische aard lijken te zijn, is hun politieke belang zeer groot en hangen zij intrinsiek samen met de rol die de uitgebreide EU in de toekomst wil spelen.

De Commissie is van mening dat het in deze context politiek wenselijk en opportuun is dat het financieel kader voor de steun van de Gemeenschap aan de ACS-landen en de landen en gebieden overzee (LGO)¹ genormaliseerd wordt. Door die verandering moet een einde worden gemaakt aan het systeem van opeenvolgende EOF's en moet de financiering van de samenwerking tussen de EU en de ACS-landen volledig worden opgenomen in de algemene begroting, dat wil zeggen de jaarlijkse begroting van de EU en het programmeringskader op middellange termijn (de zogenaamde financiële vooruitzichten). De gebeurtenissen die in 2004 op til zijn, bieden samen de ideale gelegenheid hiervoor.

Het EOF is sinds 1958 het voornaamste financieringsinstrument voor de samenwerking van de EG met de ACS-landen en de LGO. Het EOF heeft specifieke kenmerken: op het gebied van de middelen intergouvernementeel, doch beheerd door de Commissie buiten de algemene begroting, terwijl het Europees Parlement (EP) kwijting moet verlenen. Al die jaren heeft het EOF een afzonderlijk financieel reglement en eigen uitvoeringsvoorschriften behouden, die verschillen van de regels die van toepassing zijn op buitenlandse hulp die gefinancierd wordt met middelen uit de algemene begroting. Voorts komen de middelen van het EOF nog altijd uit financiële bijdragen van de lidstaten die vastgesteld worden op grond van een andere verdeelsleutel dan die voor hun bijdrage aan de algemene begroting. Over die bijdragen moet bij elke vijfjaarlijkse herziening van de financiële protocollen opnieuw worden onderhandeld.

Voor deze merkwaardige regeling bestonden 50 jaar geleden goede redenen, maar vandaag zijn de voordelen van een afzonderlijk bijzonder fonds verdwenen. Het gevaar wordt alsmaar groter dat de ACS-landen en de LGO gemarginaliseerd worden, in hoofdzaak omdat zij buiten het normale debat over de prioriteiten van de Europese Unie vallen. De huidige situatie is een anachronisme: waarom moet één enkel element (EOF) van een volledig beleidsterrein van de Gemeenschap (ontwikkelingssamenwerking) nog steeds buiten de algemene begroting worden beheerd, zonder volledige participatie van het Parlement, en gebaseerd zijn op afzonderlijk

¹ In dit document houdt verwijzing naar de ACS-landen tevens verwijzing naar de LGO in.

overeengekomen verdeelsleutels tussen de lidstaten, die afwijken van de verdeelsleutels die zijn overeengekomen voor hun bijdragen aan alle andere uitgaven van de Gemeenschap?

Budgettering van het EOF is in het verleden al meer dan eens besproken, de laatste maal tijdens de onderhandelingen tot voorbereiding van het negende EOF. Ondanks een positieve reactie van de meeste lidstaten, kon in dat stadium uiteindelijk toch geen consensus worden bereikt. De Commissie heeft toen verklaard dat zij een mededeling zou voorbereiden over de voor- en nadelen van budgettering².

Dit document vormt de neerslag van dit engagement. Zowel beleidsmatig als vanuit praktisch oogpunt biedt budgettering belangrijke voordelen:

- Op de top van Barcelona van maart 2002 beloofde de Unie werk te maken van de harmonisering van (donor)procedures en praktijken en vóór 2004 concrete resultaten te behalen. Budgettering zou een concrete stap zijn. In de ontvangende landen, die thans middelen van de Gemeenschap ontvangen overeenkomstig verschillende regels, zou de doeltreffendheid toenemen. De eenmaking van de procedures zou tevens aanzienlijke voordelen opleveren voor de coherentie van het beheer, de rationalisering van de comitologie tussen de Commissie en de lidstaten en de vereenvoudiging van de taken van het personeel van de Commissie, zowel in de hoofdzetel als in de delegaties, en zou perfect passen in de herstructurering van de sector buitenlandse betrekkingen waarmee in 2000 een aanvang werd gemaakt.
- Begrotingsdiscipline en een soepeler regeling voorerschikking zouden de doeltreffendheid van de hulp van de Gemeenschap aan de ACS-landen doen toenemen. De combinatie van alle middelen voor ontwikkelingssamenwerking in de algemene begroting, zou de regionale samenwerking tussen ACS- en niet-ACS-landen gemakkelijker maken en tot een grotere synergie leiden. De aandacht voor de ACS-landen in het ontwikkelingsdebat in de EU zou toenemen. De jaarlijkse besprekingen in verband met de begroting in de Raad en het Parlement zijn het belangrijkste forum geworden voor het debat over het wezen van ontwikkelingsbeleid, de politieke prioriteiten van de Unie en de budgettaire gevolgen daarvan. Door budgettering komt de samenwerking met de ACS-landen meer op de voorgrond en wint zij aan legitimiteit door de goedkeuring van het Europees Parlement. De Paritaire Parlementaire Vergadering ACS-EU zou dankzij haar leden in het Europees Parlement aan invloed winnen.
- De middelen zouden snel beschikbaar zijn (na goedkeuring van de noodzakelijke verordening(en) door de Europese Raad en het Parlement) zonder dat gewacht hoeft te worden op de ratificatie van een financieel protocol door 25 (of meer) EU-lidstaten en twee derde van de ACS-landen.
- Budgettering biedt de mogelijkheid de betrekkingen tussen de ACS en de EU te moderniseren door de overstap van een ad hoc-financieringssysteem dat deels gebaseerd is op historische verbanden, naar een volledig door de EU gefinancierd systeem. De specifieke en moeilijke onderhandelingen over de EOF-bijdragen zouden niet langer om de vijf jaar moeten worden gevoerd. Er zou slechts één enkel systeem bestaan voor de verdeling van de lasten tussen de lidstaten, in plaats van twee afzonderlijke mechanismen waarvan het beheer in een uitgebreide unie met 25 lidstaten nog veel moeilijker zal worden. Gelet op alle belangen die op het spel

²

Raad van de Europese Unie, referentie 14084/99 van 14 december 1999.

staan, bestaat duidelijk het gevaar dat de besprekingen in verband met het EOF gemarginaliseerd worden.

In deze context heeft de Commissie een analyse uitgevoerd om de beleidsmakers voor te bereiden op de belangrijke keuzes die tijdens de komende maanden moeten worden gemaakt. De mededeling bevestigt dat verwacht wordt dat volledige budgettering positieve veranderingen teweeg zal brengen, doordat de normale politieke en begrotingsregels van toepassing zullen zijn en de procedures verder zullen worden vereenvoudigd en geharmoniseerd, zonder dat de kwalitatieve resultaten van de 45 jaar oude samenwerking met de ACS-staten in gevaar wordt gebracht. De mededeling eindigt met een kort draaiboek waaruit blijkt dat de agenda om de ACS-steun vanaf 2007/2008 volledig in de algemene begroting te integreren, haalbaar is³ op voorwaarde dat onmiddellijk actie wordt ondernomen.

2. CONTEXT

2.1. Doeltreffendheid van steun - een internationale agenda

Tijdens de afgelopen jaren heeft het ontwikkelingsbeleid zowel op het niveau van de EU als op internationaal niveau een nieuwe impuls gekregen.

In het kader van de VN hebben verschillende belangrijke conferenties plaatsgevonden, onder andere de Millenniumtop in september 2000 en de Conferentie voor internationale financiering van ontwikkeling in Monterrey en de Wereldtop voor duurzame ontwikkeling in Johannesburg, beide in 2002. Deze conferenties hebben geresulteerd in een aantal gemeenschappelijke normen, erkende beginselen en waarden en een globale agenda. De essentiële doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid zijn vastgelegd in de millenniumdoelen (millennium development goals of MDG), waarin het uitbannen van armoede centraal staat. De voornaamste beginselen en beste praktijken, zoals „partnerschap” en „betrokkenheid” van de ontvangende landen bij hun eigen ontwikkelingsproces, maken nu deel uit van de gewone internationale taal. De in Monterrey bereikte consensus onderstreepte verder dat het belangrijk is de doeltreffendheid van de officiële ontwikkelingssteun te doen toenemen, onder andere door lagere transactiekosten, harmonisering van de donorprocedures, ontkoppeling van de hulp en het toepassen van de meest geschikte steunverleningsmechanismen die aan de behoeften van de ontwikkelingslanden zijn aangepast. Tevens werd het belang van voorspelbaarheid van middelen onderstreept.

In deze algemene context heeft de Europese Unie er zich toe verbonden⁴ de transactiekosten te verminderen: vóór 2004 moeten concrete maatregelen worden genomen om het beleid te coördineren en de procedures te harmoniseren, zowel op het niveau van de EG als op dat van de lidstaten, overeenkomstig de beste praktijken waarover internationale consensus bestaat.

Volledige budgettering van de samenwerking met de ACS-landen en harmonisering van de procedures ten aanzien van alle ontwikkelingslanden zijn duidelijk de meest concrete stappen in deze richting, gelet op het feit dat de ACS-landen waarvan de ontwikkelingsprogramma's

³ Het eerste financieel protocol dekt officieel de periode maart 2000-maart 2005. Ingevolge vertragingen in de ratificatieprocedure is het evenwel pas in april 2003 in werking getreden. De Overeenkomst van Cotonou bepaalt dat de middelen van het eerste financieel protocol de periode 2000-2007 zullen dekken. Dit betekent dat ten laatste vanaf 1 januari 2008 nieuwe middelen beschikbaar moeten zijn.

⁴ Conclusies van de Europese Raad in verband met de Conferentie voor internationale financiering van ontwikkeling, 14 maart 2002.

momenteel door de Gemeenschap worden gesteund, te maken krijgen met verschillende systemen en procedures.

2.2. EU-samenwerking: begroting plus EOF

Momenteel komt de ontwikkelingssteun van de Europese Unie uit: (1) de EU-begroting, (2) het Europees Ontwikkelingsfonds, (3) de programma's van de lidstaten van de EU. Een deel van deze steun wordt via internationale agentschappen verleend (Wereldbank, VN, enz.). Verder vormt de EIB een belangrijke bron van kapitaal voor ontwikkelingslanden.

Via deze kanalen verleent de EU in haar geheel de helft van de globale ontwikkelingssteun (ongeveer 29 miljard USD in 2002) aan de landen die bij de Commissie voor ontwikkelingsbijstand (Development Assistance Committee, of DAC) van de OESO verslag uitbrengen (zie bijlage 1, tabel 1). Ongeveer één vijfde van deze steun wordt door de Commissie namens de Gemeenschap beheerd.

In 2002 bedroegen de totale uitgaven voor buitenlandse hulp van de Gemeenschap 6,3 miljard EUR (zie bijlage 1, tabel 2), waarvan 4,4 miljard EUR uit de begroting van de EU kwam en 1,9 miljard EUR uit het EOF⁵. Van die 4,4 miljard EUR uit de begroting is ongeveer 650-700 miljoen EUR per jaar voor de ACS-landen bestemd. De begrotingslijnen ondersteunen activiteiten op gebieden zoals humanitaire hulp, mensenrechten, voedselhulp of cofinanciering van NGO's. Ook de samenwerking met bepaalde huidige (Zuid-Afrika) of nieuwe (Oost-Timor) leden van de ACS-groep wordt door de begroting gedekt, evenals een aanzienlijk aantal internationale visovereenkomsten en steun via het mechanisme voor een snelle reactie („rapid reaction mechanism”).

Vandaag is de Gemeenschap een donor die in bijna alle ontwikkelingslanden van de wereld actief is, doch via twee verschillende systemen. De steun in niet-ACS-ontwikkelingslanden wordt uitsluitend beheerd overeenkomstig de algemene begrotingsvoorschriften, terwijl de steun voor de ACS-landen wordt beheerd volgens de algemene begrotingsvoorschriften enerzijds, en de Overeenkomst van Cotonou/EOF-voorschriften anderzijds.

Bij de inwerkingtreding van de Overeenkomst van Cotonou op 1 april 2003⁶, waren de volgende middelen beschikbaar voor samenwerking met de ACS-landen en de LGO:

- Onder de zesde, zevende en achtste EOF's was een totaal bedrag van 32,8 miljard EUR (met inbegrip van de overdrachten van de voorgaande EOF's) beschikbaar, waarvan 30,2 miljard EUR vastgelegd was en 21,8 miljard EUR uitgegeven. Voor nieuwe vastleggingen was dus nog 2,6 miljard EUR beschikbaar en voor uitgaven 11 miljard EUR.
- Onder het negende EOF: 12,5 tot 13,5 miljard EUR voor de ACS-landen (afhankelijk van het besluit van de lidstaten betreffende de beschikbaarheid van een „voorwaardelijk miljard”), 175 miljoen EUR voor de LGO en 125 miljoen EUR voor de uitvoeringskosten van de Commissie. Onder het negende EOF is dus 12,8 tot 13,8 miljard EUR beschikbaar.

Voor de periode 2003-2007 was dus meer dan 15 miljard EUR beschikbaar voor nieuwe vastleggingen en meer dan 23 miljard EUR voor uitgaven.

⁵ Het grootste deel van het EOF wordt gebruikt voor ACS-landen. Een klein deel, ongeveer 20-30 miljoen EUR per jaar, wordt gebruikt voor de LGO.

⁶ PB L 317 van 15.12.2000, blz. 3, en PB L 83 van 1.4.2003, blz. 69.

De grafiek in bijlage 1, tabel 3 toont de trend in vastleggingsbesluiten en betalingen uit het EOF in de periode 1989-2002. Gedurende de eerste drie jaar die volgden op de inwerkingtreding van het achtste EOF (1998) beliepen de vastleggingen gemiddeld meer dan 3 miljard EUR per jaar, een cijfer dat in 2001 en 2002 afnam, wat door de vijfjaarlijkse financiële protocollen een normaal fenomeen is in het EOF-systeem.

Het is evenwel belangrijk de betalingen onder de loep te nemen, omdat daaruit blijkt welke middelen daadwerkelijk zijn verstrekt en omdat de gegevens van de Commissie voor ontwikkelingsbijstand (DAC) van de OESO betreffende de officiële ontwikkelingssteun daarop zijn gebaseerd. Uit de analyse van de gegevens in bijlage 1, tabel 3, blijkt dat er door de hervorming van het beheer van de buitenlandse hulp, waarmee de Commissie in 2000 een aanvang heeft gemaakt, meer EOF-middelen werden verstrekt. Terwijl de uitgaven in de periode 1996-2000 rond 1,5 miljard EUR per jaar schommelden, is vanaf 2001 een gemiddeld niveau van 2 miljard EUR per jaar bereikt. Ondanks deze verbeteringen blijft het aantal daadwerkelijk gedane uitgaven onder de verwachtingen en is het niveau daarvan nog altijd ver verwijderd van de doelstelling van de Gemeenschap om onder het EOF jaarlijks 3 tot 3,5 miljard EUR vast te leggen en uit te geven.

2.3. EU-samenwerking: begroting versus EOF

Het EOF, dat als een fonds is opgezet, heeft een aantal specifieke kenmerken die het van de begroting onderscheiden.

Van zodra het globale bedrag voor de vijfjaarlijkse bijdrage aan het EOF is overeengekomen tussen de EU-lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de ACS-landen, wordt dat bedrag contractueel vastgelegd, tussen de EU-lidstaten in een „Intern Akkoord”⁷ en tussen de EU-lidstaten en de ACS-landen in het financieel protocol⁸ bij de Overeenkomst van Cotonou. Dit protocol moet worden ondertekend en geratificeerd door alle lidstaten en twee derde van de ACS-landen, wat normaal gezien meerdere jaren vergt. Pas na ratificatie is het bedrag beschikbaar voor de ACS-landen. Vanaf dat ogenblik wordt het een uitgavendoelstelling, wat betekent dat niet-vastgelegde en niet-uitgegeven saldi in het Fonds blijven totdat zij volledig zijn gebruikt. Om deze reden bestaan er nog oude saldi die teruggaan tot het zesde EOF, die uiteindelijk naar het negende EOF zijn overgedragen.

De EU-begroting daarentegen, neemt het jaarperiodiciteitsbeginsel in acht. Jaarperiodiciteit is een gewone praktijk voor overheidsbegrotingen. Goedgekeurde kredieten zijn één jaar geldig. Indien zij niet zijn vastgelegd in de loop van het jaar, komen zij aan het einde van het jaar te vervallen. De jaarperiodiciteit van de toelatingen door de begrotingsautoriteit, die de belastingbetalers vertegenwoordigt, wordt evenwel aangevuld door andere regelingen die de begroting de meerjaarlijkse dimensie moeten geven die onmisbaar is voor een gezonde programmering van overheidsfinanciën. In het kader van de EU bestaat de meerjaarlijkse dimensie in hoofdzaak uit een financieel kader dat over het algemeen voor vijf tot zeven jaar wordt goedgekeurd (de zogenaamde financiële vooruitzichten), en de financiële referentiebedragen die in programma's zijn opgenomen. Indien die programma's zijn vastgesteld bij verordeningen waarover het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie samen hebben beslist - wat na budgettering het toepasselijke model zal zijn - vormen deze referentiebedragen duidelijke richtsnoeren voor de Commissie en de begrotingsautoriteit, die er

⁷ PB L 317 van 15.12.2000, blz. 355.

⁸ Zie voetnoot 6.

zich toe hebben verbonden om in het jaarlijkse begrotingsproces slechts in zeer uitzonderlijke gevallen af te wijken van die meerjaarlijkse bedragen.

Het fondsmodel leidt over het algemeen tot cyclische bewegingen in het globale patroon van de vastleggingen en de uitgaven. Deze aanpak biedt de ACS-landen collectief en ook individuele landen waaraan een bedrag werd toegewezen, een zekere „flexibiliteit in de tijd”, doordat de vastleggingen en uitgaven ofwel bij aanvang geconcentreerd kunnen worden ofwel uitgesteld kunnen worden zonder dat er onmiddellijk gevaar bestaat dat het beloofde bedrag komt te vervallen.

Het begrotingsmodel biedt anderzijds soortgelijke flexibiliteit, op voorwaarde dat de niet-gebruikte kredieten voor landen die in een bepaald jaar met absorptiemoeilijkheden te kampen hebben, aangewend kunnen worden voor landen, regio's of globale initiatieven die financiering kunnen gebruiken. Voor een programma dat een zeer groot aantal landen dekt - wat bij het ACS-gebied het geval is - is het bijzonder onwaarschijnlijk dat die flexibiliteit niet zou werken. Uiteraard laat die flexibiliteit binnen één begrotingsjaar de indicatieve toewijzingen per land in het kader van de meerjarenstrategieën onaangetast, tenzij een land blijvend over een langere periode de hem toegewezen kredieten niet kan absorberen.

De contractuele aard van het Fonds en de zekerheid van de globale toewijzing werden vaak beschouwd als voordelen ten opzichte van de begroting. De ervaringen met het Fonds sedert zijn oprichting wijzen echter uit dat de daadwerkelijk verstrekte hulp, gemeten aan de hand van de gedane uitgaven, niet overeenstemt met het niveau van de toewijzingen. Dit heeft geleid tot een opbouw van niet-vastgelegde en niet-betaalde saldi, waarvoor de lidstaten hun wettelijke verplichting tot bijdrage uitstellen. De reden hiervoor ligt in het gebrek aan absorptiecapaciteit en het gebrek aan flexibiliteit van het EOF-systeem zelf. Voorts is de uitgavendoelstelling die met de toewijzingen samenhangt, geen aanmoediging voor snelle uitvoering gebleken.

Als gevolg van het feit dat verschillende EOF's elkaar overlappen op het gebied van uitvoering, en aangezien de beëindiging van programma's en projecten er vaak toe leidt dat middelen worden vrijgemaakt die vervolgens in de verschillende EOF's blijven, moet in het fondsmodel regelmatig tot herschikking worden overgegaan. De bedragen die opnieuw kunnen worden toegewezen of vastgelegd, wijzigen voortdurend, wat doeltreffend beheer en duidelijkheid over de beschikbare bedragen in de weg staat. In bepaalde gevallen, namelijk voor niet-uitgegeven saldi en niet-toegewezen middelen van oude EOF's, vergen nieuwe toewijzingen de goedkeuring van de ACS-EG-Raad van Ministers. De procedure daarvoor omvat een besluit van de Commissie, goedkeuring door COREPER, goedkeuring door de Raad van Ministers van de EU, een debat in het ACS-EU-Comité voor samenwerking inzake ontwikkelingsfinanciering en goedkeuring door de ACS-EU-Raad van Ministers, en duurt normaal gezien op zijn minst zes maanden.

Ten slotte voorziet de Overeenkomst van Cotonou voor het EOF in een specifiek type van medebeheer door de Commissie en de ACS-landen. Betrokkenheid en medebeheer zijn echter ook belangrijke kenmerken van samenwerking in het kader van de begroting. Landenprogramma's worden altijd in nauwe samenwerking met de autoriteiten van de begunstigde staten voorbereid. Wat de uitvoering betreft, voorziet het financieel reglement dat van toepassing is op de algemene begroting in de mogelijkheid van gedecentraliseerd beheer door het begunstigde derde land, op voorwaarde dat het systeem van financieel beheer van dat land voldoet aan een aantal criteria in verband met gezond financieel beheer. EG-steunprogramma's in alle andere regio's van de wereld volgen deze regels zonder grote moeilijkheden. Voor één ACS-land, namelijk Zuid-Afrika, wordt de samenwerking al de facto in de begroting opgenomen, aangezien het jaarlijkse begrotingskredieten geniet krachtens een

specifieke verordening die tevens het totale bedrag voor een meerjarig tijds kader (thans 2000 tot 2006) vastlegt.

2.4. Steun voor de hervormingsagenda van de Commissie

Budgettering van het EOF is tevens in overeenstemming met de doelstellingen van de hervorming van het beheer van de buitenlandse hulp, die de Commissie op 16 mei 2000 heeft gelanceerd. Bij het streven naar snellere en kwalitatief betere steunverlening wordt grote nadruk gelegd op de versterking van de programmering, de oprichting van de dienst voor samenwerking EuropeAid, de overdracht van de verantwoordelijkheid voor het projectbeheer aan de delegaties van de Commissie en het nemen van een aantal maatregelen om het financiële beheer te verbeteren. De hervorming van de sector buitenlandse betrekkingen maakt uiteraard deel uit van een ruimer proces van interne hervorming van de Commissie, waarin de nieuwe verordening houdende het financieel reglement, die vanaf 2003 van toepassing is, een grote rol speelt.

Wat de ACS-landen betreft, moet de overdracht tegen midden 2004 voltooid zijn. De overdracht bleek moeilijker te financieren voor de ACS-landen dan voor andere regio's die uit de begroting worden gefinancierd. Voor de andere regio's staat de begrotingsautoriteit programmakredieten voor technische bijstand en uitgaven voor administratieve ondersteuning toe. Een soepele budgettaire reactie om de uitvoering te ondersteunen, is niet mogelijk in het kader van het EOF. De administratieve middelen worden immers om de vijf jaar vastgelegd in het Intern Akkoord en wijziging hiervan vergt ratificatie door alle lidstaten. Momenteel zijn die middelen ontoereikend om de hervorming te ondersteunen. De Commissie is daarom met de overdracht aan de ACS-delegaties van start moeten gaan zonder formele zekerheid te hebben over passende financiële middelen voor 2006-2007. Gehoopt wordt dat de ACS-partners die zekerheid zullen geven van zodra de vraag formeel kan worden gesteld, dat wil zeggen eind 2004. Het bedrag dat voor de uitgaven voor administratieve ondersteuning is vrijgemaakt in het Intern Akkoord voor het negende EOF is gelijk aan amper 1% van de operationele begroting, terwijl de buitenlandse hulp in de begroting op een bedrag gelijk aan 3% kan rekenen.

3. DE POLITIEKE WENSELIJKHEID VAN VERANDERING: DE KANSEN DIE WORDEN GEBODEN DOOR BUDGETTERING

3.1. Integratie van de samenwerking met de ACS-landen in de buitenlandse betrekkingen van de EU: normalisatie van de situatie

In het verleden is een reeks argumenten gebruikt om te pleiten voor de handhaving van een bijzonder fonds buiten de begroting voor de samenwerking met de ACS-landen, met ad hoc financieringssleutels en eigen regels. In het huidige kader van buitenlandse politiek en samenwerking hebben deze argumenten aan relevantie ingeboet.

Het eerste EOF dateert van 1958. Destijds was er sprake van een geheel andere internationale context en stand van zaken met betrekking tot de EU-integratie. De toenmalige EEG (Europese Economische Gemeenschap) had geen buitenslands en veiligheidsbeleid, geen stelsel van eigen middelen en de lidstaten hadden nog met tal van de betrokken landen institutionele banden. Het EOF werd opgezet om de uitdagingen van die tijd het hoofd te bieden. Gedurende vele jaren slaagde het hier zeer goed in, maar vandaag hebben we te maken met een geheel andere context.

De groep van ACS-landen heeft zich uitgebreid en is geëvolueerd. Dat geldt ook voor de EU. Het ontwikkelingsbeleid wordt geformuleerd op het niveau van de EU en in de loop der jaren zijn partnerschapsovereenkomsten gesloten met bijna alle regio's en landen van de wereld: het

Middellandse-Zeegebied, Latijns-Amerika, Azië, enzovoorts. Deze overeenkomsten hebben, net als de overeenkomst van Cotonou, betrekking op een reeks onderwerpen van gemeenschappelijk belang: politieke dialoog, handelsafspraken, doelstellingen op het gebied van democratie, enzovoorts. Deze worden aangevuld door een complex institutioneel kader op internationaal niveau waarin belangrijke besluiten worden genomen die van invloed zijn op de groep van ACS-landen: de WTO, de G-8, de VN, enzovoorts. De Europese Unie heeft thans een niveau van integratie bereikt en wereldwijd verantwoordelijkheden op zich genomen die collectieve betrekkingen impliceren met alle regio's van de wereld, onafhankelijk van historische banden met afzonderlijke lidstaten.

De financiering buiten de begroting heeft zijn oorsprong in de periode voorafgaand aan de invoering van het stelsel van eigen middelen. Na de invoering daarvan in 1973 besloten de lidstaten evenwel tot handhaving van het EOF-systeem, waarbinnen periodiek door hen wordt onderhandeld over hun bijdragen (de zogenaamde "financieringssleutels"). Dit systeem bood aanvankelijk de mogelijkheid de totale toewijzingen bij de onderhandelingen over een nieuw EOF aanzienlijk te verhogen wanneer bepaalde lidstaten bijzondere belangstelling hadden voor de ACS-regio en bereid waren dit te vertalen in een grotere financieringsbijdrage op het niveau van de Gemeenschap. Recentelijk zijn de verhogingen van EOF-financiering teruggelopen (zie bijlage 1 - tabel 3) en zijn de onderhandelingen over de financiering van de laatste EOF's moeizaam gebleken.

Verwacht wordt dat de onderhandelingen over de opvolger van het negende EOF nog moeizamer zullen verlopen, want hierbij zullen ten minste 25 lidstaten betrokken zijn en het BNI-EU per hoofd van de bevolking ligt in het merendeel van de nieuwe lidstaten in de buurt van de laagste niveaus. Voortzetting van middels onderhandelingen tot stand gekomen financieringssleutels voor de financiering van EU-samenwerking met een specifieke regio van de wereld - buitenlandse betrekkingen van de Unie *à la carte* - strookt niet met de geest van het Europese integratieproces.

Budgettering van het EOF betekent daarentegen dat de samenwerking gefinancierd zal worden uit het algemene stelsel van eigen middelen, waaruit alle begrotingsuitgaven worden betaald, ongeacht of het om interne of externe programma's gaat. De financiering zal dan niet langer afhankelijk zijn van vrijwillige, middels onderhandelingen tot stand gekomen bijdragen in een ad hoc systeem; dit biedt een beter vooruitzicht op continuïteit. Voor de lidstaten zal dit betekenen dat de financiële samenwerking met ACS-landen daadwerkelijk op EU-niveau wordt gebracht, hetgeen een afspiegeling vormt van de verplichtingen die voor hen voortvloeien uit EU-lidmaatschap zonder dat daaraan nog blijken van voorkeur in verband met belangen en bijzondere banden vooraf gaan. Dit zal op zijn beurt de nieuwe lidstaten helpen vanaf 2007/2008 te gaan deelnemen aan de financiering van de ontwikkelingssamenwerking tussen de EU en de ACS-landen.

3.2. Voorkomen dat de ACS-landen politiek gemarginaliseerd worden

In de Conventies van Lomé en de Overeenkomst van Cotonou zijn bijzondere betrekkingen tot stand gebracht tussen de Europese Unie en de ACS-landen. Evenzo wordt de afzonderlijke financiering van de samenwerking uit een speciaal daartoe bestemd Fonds beschouwd als een voorrecht van de ACS-landen. Dit was inderdaad het geval zolang de samenwerkingsprogramma's met de ACS-landen in de Europese buitenlandse hulp overheersten. Nu de buitenlandse betrekkingen van de Unie zijn uitgebreid naar tal van andere regio's en steeds meer buitenlandse hulp afkomstig is uit de begroting, is afzonderlijke financiering niet langer een voorrecht, integendeel: een Fonds is afhankelijk van vrijwillige bijdragen die worden bepaald op grond van nationale standpunten. In de nieuwe en dynamische context van de

Europese Unie bestaat het risico dat de ACS-landen aan de zijlijn komen te staan wegens de kenmerken van het EOF-systeem: een combinatie van intergouvernementele en institutionele EU-componenten in plaats van een volwaardig onderdeel van een globaal EU-stelsel.

De jaarlijkse Begrotingsbehandelingen in zowel de Raad als het Parlement vormen de spil van het democratische besluitvormingsproces en zijn de belangrijkste fora geworden voor het inhoudelijke debat over het ontwikkelingsbeleid, de politieke prioriteiten van de Unie en de financiële implicaties daarvan. Evenzo zijn de Financiële vooruitzichten voor de middellange termijn bepalend voor de financiële consequenties van de politieke visie voor Europa. Doordat de samenwerking met de ACS-landen geen deel uitmaakt van het begroting, valt deze buiten één van de belangrijkste besluitvormingsprocessen van de Unie. In plaats daarvan debatteren en besluiten de lidstaten elke vijf jaar onderling over de uit te trekken middelen zonder dat het Parlement daarbij is betrokken. Het reeds grote risico dat de betrekkingen met ACS-landen gemarginaliseerd worden in vergelijking met andere economisch beter ontwikkelde regio's, wordt nog versterkt door het gebrek aan zichtbaarheid ervan in de politieke arena's van de Unie. Door het EOF op te nemen in de begroting zal de samenwerking met de ACS-landen een volwaardige rol gaan spelen in het politieke proces van de Unie en zullen de betrekkingen met deze landen op hetzelfde niveau worden gebracht als die met andere regio's. De invloed van een Paritaire Parlementaire Vergadering ACS-EU zal worden vergroot door de aanwezigheid van haar leden in het Europees Parlement.

3.3. Meer legitimiteit voor doeltreffend steunbeleid van de EU

Een doeltreffende en geloofwaardige ontwikkelingsinspanning van de EU om de Millenniumdoelen te verwezenlijken vereist een samenhangend politiek besluitvormingsproces. Het is onmogelijk om goed geïnformeerd politieke en bestuurlijke besluiten te nemen of uitgaven te plannen wanneer de budgetten versnipperd zijn over verschillende financieringsbronnen met verschillende besluitvormingsstructuren en tijdschema's. Een eerste vereiste om de hulp in zijn geheel doeltreffend te maken is de politieke en economische besluitvormers de middelen te verschaffen op basis waarvan zij goed geïnformeerd alomvattende besluiten kunnen nemen. Budgettering zou voorts de begrotingsautoriteit en burgers een globaal en nauwkeurig beeld verschaffen van de buitenlandse maatregelen en van het ontwikkelingsbeleid van de EU, gebaseerd op een samenhangende presentatie van begrotingen aan de hand waarvan vergelijkingen mogelijk zijn. Verwacht mag worden dat de besluitvorming aan samenhang zal winnen doordat deze deel uitmaakt van één enkel politiek proces en niet langer versnipperd is. In een samenhangend begrotingskader zal het gemakkelijker zijn om het algemene doel van terugdringing van de armoede te verwezenlijken en de vorderingen op dat gebied te evalueren. In technische termen zal worden voldaan aan de beginselen van eenheid en universaliteit van de begroting.

Omdat het EOF momenteel geen deel uitmaakt van de begroting, wordt het niet ter goedkeuring voorgelegd aan het Europees Parlement. Toch bestrijkt het EOF een belangrijk beleidsterrein van de EU, waarvoor het Verdrag expliciet voorziet in de medebeslissingsprocedure; dit is onmiskenbaar een tegenstrijdigheid. Vanwege het politieke belang, evenals de omvang van de financiering, zou het Parlement hierbij intensief betrokken moeten zijn, net zoals het geval is voor alle andere EU-uitgaven voor het buitenlandse beleid. Door het EOF in de algemene begroting op te nemen, zou deze situatie genormaliseerd worden. De legitimiteit van de samenwerking met de ACS-landen zal worden versterkt wanneer het Europees Parlement volledig toezicht kan houden op het proces, vanaf de goedkeuring van de uitgaven tot aan de verlening van décharge. In het algemeen zal de buitenlandse hulp van de Unie aldus zowel voor de Europese burger als voor de belastingbetaler aan doorzichtigheid winnen.

De ontwikkelingssamenwerking volgens de overeenkomst van Cotonou kan alleen als waarlijk EU-beleidsinstrument worden veiliggesteld wanneer deze gebudgetteerd wordt, zodat niet langer buiten de politieke processen van de Unie om moet worden onderhandeld over de financieringsbijdragen. De ontwikkelingshulp aan de ACS-landen moet onderdeel uitmaken van de normale verantwoordelijkheid van een land dat lid is van de EU; als uitdrukking van de collectieve verantwoordelijkheid van de EU verkrijgt deze meer legitimiteit.

3.4. Verdere verbetering van de doeltreffendheid

Afgezien van politieke en institutionele overwegingen verwacht de Commissie dat de budgettering een kader zal verschaffen dat een verdere verbetering van de doeltreffendheid mogelijk maakt.

Door de budgettering gaat voor de ACS-uitgaven het beginsel van de jaarperiodiciteit gelden. De toewijzingen zullen dan voorwerp zijn van een jaarlijkse beoordeling en goedkeuring door de Raad en het Parlement. Hiervan gaat een krachtige impuls uit om onafgebroken, jaar in jaar uit, vooruitgang te boeken. Het patroon van vastleggingen zal meer regelmaat gaan vertonen. Het zal gemakkelijker zijn om de cumulatie van onbestede middelen te signaleren en te dien aanzien eerder en krachtiger op te treden.

Meer flexibiliteit binnen de groep van ACS-landen zal het gemakkelijker maken om tijdelijke absorptieproblemen in bepaalde landen te compenseren door de financiële vastleggingen in andere landen te vervroegen. Het uiteindelijk bestede totale bedrag en de daadwerkelijk verleende ontwikkelingshulp kunnen aldus gemakkelijker het potentiële niveau bereiken zoals dat werd vastgesteld in het meerjarenreferentiekader voor de toewijzing van begrotingsmiddelen.

Door het EOF op te nemen in de begroting wordt het onderworpen aan de beginselen voor financieel beheer die gelden voor de algemene begroting. Er gaan dan strengere regels gelden: financieringsovereenkomsten zullen uiterlijk in het jaar dat volgt op de begrotingsvastlegging moeten worden getekend en afzonderlijke contracten voor tenuitvoerlegging van dergelijke financieringsovereenkomsten zullen uiterlijk drie jaar na de datum van de begrotingsvastlegging moeten worden gesloten. Middelen waarvoor niet op tijd contracten worden gesloten, komen te vervallen. Deze beginselen die van toepassing zijn op de algemene begroting werden tevens opgenomen in de financiële verordening die van toepassing is op het negende EOF, maar op een minder strikte wijze.

De invoering van jaarperiodiciteit en striktere termijnen wil evenwel niet zeggen dat de EU-ACS-samenwerking bij budgettering zijn meerjarig karakter, zijn voorspelbaarheid en de bescherming van de totale financiering verliest. Begrotingsprogramma's werken eveneens binnen een voorspelbaar en meerjarenkader. Maar voorspelbaarheid staat niet gelijk aan een onvoorwaardelijke garantie, want het begrotingskader impliceert - sinds 2003 aangescherpte - regels waarvan een impuls uitgaat om vooruitgang te boeken met vastleggingen, contracten en betalingen en die moeten helpen voorkomen dat een buitensporige kloof ontstaat tussen beloften/vastleggingen en de daadwerkelijke tenuitvoerlegging. Deze krachtigere impulsen vormen een aanvulling op de inspanningen die door de Commissie en de ACS-landen worden gedaan om de institutionele capaciteit voor de verstrekking van hulp te verbeteren.

Na de opneming van het EOF in de begroting zullen alle belangrijke geografische programma's onderdeel vormen van de begrotingsstructuur. Vanuit technisch oogpunt zal dit leiden tot meer synergie tussen de programma's die gericht zijn op een geografische zone of een land en programma's waarmee thematische doelstellingen worden nagestreefd. Dit zal het debat vergemakkelijken over de optimale relatie tussen de twee typen instrumenten.

Samenwerkingsprogramma's met de ACS-landen hebben een veelheid aan ervaring en beproefde praktijken opgeleverd, die het waard zijn om te worden overgedragen aan andere samenwerkingsprogramma's met andere ontwikkelingsgebieden. Bij gescheiden systemen wordt kruisbestuiving tussen de verschillende programma's belemmerd.

Opneming van het EOF in de begroting zal de samenwerking tussen regio's vergemakkelijken. De huidige financiële instrumenten voor samenwerking met Afrika zijn hoofdzakelijk het EOF voor Afrika bezuiden de Sahara, het afzonderlijke programma voor Zuid-Afrika en het MEDA-programma voor Noord-Afrika. Deze situatie leidt met name tot problemen wanneer om hulp wordt verzocht voor de Afrikaanse Unie en haar initiatieven. Een vergelijkbare moeilijkheid doet zich voor in verband met de groeiende complexiteit en omvang van de betrekkingen tussen de EU en Afrika. Als we erin slagen een einde te maken aan de versnippering van financiële instrumenten voor de buitenlandse betrekkingen van de Unie, zal dit ongetwijfeld de samenhang en de doeltreffendheid van het Afrikabeleid van de EU ten goede komen. Zonder afbreuk te doen aan de eenheid van de ACS-groep zou een vergelijkbare verbetering van de samenhang kunnen worden bereikt voor de landen in het Caribisch gebied met betrekking tot Latijns-Amerika en voor de landen in het Pacifisch gebied met betrekking tot Azië.

Tot slot hebben recente ervaringen uitgewezen dat via de begroting sneller kan worden ingespeeld op nieuwe behoeften en nieuwe prioriteiten, met inbegrip van die welke de kern van de problemen in het ACS-gebied uitmaken. Ten dele is dit omdat de jaarlijks besluitvorming over de begroting frequentere aanpassingen mogelijk maakt. Tevens wordt dit mogelijk gemaakt door de actieve betrokkenheid van de begrotingsautoriteit bij het maken van de keuzes. Recente voorbeelden zijn de snellere reactie om uit de begroting bij te dragen tot wereldwijde initiatieven zoals het Wereldfonds ter bestrijding van aids, tuberculose en malaria (Wereldfonds) of reproductieve gezondheidszorg. Ook is in bepaalde gevallen gebleken dat de betrekkingen met een ACS-land na een crisissituatie gemakkelijker konden worden hersteld via begrotingsprogramma's in plaats van via een EOF. Het EOF voorziet eveneens in flexibiliteitsmechanismen, maar de toepassing ervan vereist meer tijd en omslachtige procedures.

3.5. Meer doeltreffendheid

Voor de Commissie, die beschikt over strikt beperkte menselijke en administratieve hulpmiddelen voor de tenuitvoerlegging van hulpprogramma's, is het vergroten van de doeltreffendheid een belangrijk aspect van de budgettering. Ofschoon moeilijk exact te kwantificeren, lijkt het geen twijfel dat de opneming van alle hulp aan ACS-landen in de begroting een efficiëntere, dat wil zeggen rendabelere, werking zal opleveren. Het biedt de mogelijkheid om een einde te maken aan het dubbel uitvoeren van bepaalde werkzaamheden waartoe de verschillende actoren en betrokkenen thans verplicht worden, of het nu de Commissie, de gedelegeerden van de lidstaten, de ACS-partners, deelnemende NGO's of contractanten betreft.

De tenuitvoerlegging van buitenlandse hulp in het kader van de EU-begroting en het EOF is geharmoniseerd voor zover de verschillende concepten en wettelijke kaders dit toestaan. Ondanks deze inspanningen is nog immer sprake van verschillen tussen de respectieve financiële verordeningen voor de begroting en voor het negende EOF. De Commissie is daarom nog altijd verplicht om twee verschillende gehelen van beheersprocedures te volgen waarbij sprake is van verschillende verdelingen van de verantwoordelijkheden tussen de Commissie en de partnerlanden en twee zeer verschillende boekhoudsystemen. Bij overplaatsingen van de ene naar de andere samenwerkingsvorm moeten de medewerkers worden bijgeschoold. De organisatiestructuur van de Commissie weerspiegelt de verschillende samenwerkingsmethodes en deze leiden aldus de facto tot onvoldoende mobiliteit van medewerkers tussen de

regio's. Bovendien voeren de Commissie en de lidstaten sinds decennia dubbele coördinatiewerkzaamheden uit.

Door het EOF te integreren in de begroting zal de Gemeenschap kunnen overschakelen op één geheel van procedures voor alle samenwerkingsactiviteiten. Dit zou een einde maken aan de huidige situatie waarbij dezelfde ACS-landen van dezelfde instantie hulp ontvangen volgens twee verschillende mechanismen. Dit zal het gedecentraliseerd beheer via de delegaties in de ACS-landen aanzienlijk vergemakkelijken in vergelijking met de huidige situatie waarin zij twee reeksen procedures moeten beheersen.

De verschillende programma's worden niet alleen volgens twee verschillende systemen beheerd, dezelfde activiteiten worden ook gefinancierd uit twee verschillende bronnen. De humanitaire hulp aan de ACS-landen van het Bureau voor humanitaire hulp (ECHO) wordt eerst gefinancierd uit de begroting en vervolgens kan ECHO – voor zover deze hulp niet kan worden gefinancierd uit de EU-begroting - een beroep doen op EOF-fondsen in overeenstemming met bepalingen van de Overeenkomst van Cotonou. De EG-bijdrage aan het Wereldfonds ter bestrijding van aids, tuberculose en malaria wordt momenteel gefinancierd uit zowel het EOF en de begroting. Dit voorbeeld staat niet op zichzelf. Al deze gevallen impliceren een verdubbeling van de financieringsbesluiten, wettelijke vastleggingen, betalingen, enzovoorts. Wanneer alle hulp aan ACS-landen onder de begroting valt, zal onmiskenbaar een efficiënter systeem kunnen worden ontwikkeld om een antwoord te geven op humanitaire crises en wereldwijde uitdagingen in ontwikkelingslanden, zowel in de ACS-regio als elders.

De financiële protocollen van het EOF moeten worden geratificeerd, waarbij vertragingen tot wel drie jaar optreden; dit heeft in sommige gevallen de systeemgebonden, onregelmatige tendensen van de daarop volgende vastleggingen en betalingen nog verder verergerd. Doordat niet langer ad hoc moet worden onderhandeld over de financiering van het EOF en overgeschakeld wordt op jaarlijkse toewijzingen, zou de budgettering van het EOF zorgen voor een tenuitvoerleggingspatroon dat meer regelmaat en continuïteit vertoont en derhalve voor een soepelere benutting van de capaciteit in de delegaties.

4. BEZWAREN IN VERBAND MET BUDGETTERING

4.1. Handhaving van de kwaliteit van het partnerschap met de ACS-landen

De betrekkingen tussen de EU en de ACS-landen hebben zich in de loop van de voorbije 45 jaar ontwikkeld tot een "acquis" met eigendom en partnerschap als belangrijke hoekstenen. Blijft dit "acquis" behouden in het geval van budgettering of is het Fonds een onmisbaar element hiervoor?

Het antwoord is duidelijk: het Fonds is een historisch element dat niet onmisbaar is voor de bevoorrechte relatie tussen de ACS-landen en de EU. De Overeenkomst van Cotonou is een bewijs van dit partnerschap en werd ontworpen om na 40 jaar samenwerking een nieuwe impuls te geven aan de gezamenlijke betrekkingen tussen de EU en de ACS-landen. Het was niet eenvoudig om een nieuwe structuur te bepalen voor een echt partnerschap dat ten doel heeft het hoofd te bieden aan de essentiële uitdaging van de terugdringing van de armoede, conflicten, milieudreigingen en het risico van economische en technologische marginalisering. Het hernieuwde partnerschap is op verschillende niveaus vernieuwend: de doelstellingen, de aard van het partnerschap en de middelen om de doelstellingen te verwezenlijken. In de toekomst blijven de betrekkingen tussen de ACS-landen en de EU er in dezelfde mate door geregeld worden als in het verleden.

De instrumenten voor samenwerking zijn evenwel aan vernieuwing toe: met de Overeenkomst van Cotonou werden enkele nieuwe ideeën geïntroduceerd voor het verbeteren van de doeltreffendheid en de efficiëntie van de financiële mechanismen, zoals verbeterde toetsingsmechanismen, waaronder de tussentijdse evaluatie. Een systeem met een fonds kan weliswaar ook in bepaalde opzichten worden verbeterd, maar met de budgettering kan een grote sprong voorwaarts worden gemaakt zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de betrekkingen. De vastleggingen voor afzonderlijke ACS-landen blijven plaatsvinden op basis van door hen voorbereide en goedgekeurde programma's. In elk land zal de regering nauw betrokken blijven bij de indicatieve meerjarenplanning, de voorbereiding van jaarlijkse actieplannen en kwesties in verband met de beschrijving van programma's en projecten en de voorbereiding en tenuitvoerlegging. Dat onze partners bij deze samenwerking eigenaar zijn van de projecten wordt door de Gemeenschap als vanzelfsprekend beschouwd en de uitdaging voor de ACS-landen blijft ongewijzigd: voor hun ontwikkelingsbehoeften naar beste kunnen de kansen benutten die hen worden geboden door de hulp van de EU en het sterke partnerschap dat met het verstrijken van de jaren is opgebouwd, welk partnerschap kan worden beschouwd als een referentie voor alle EU-samenwerkingsprogramma's.

Met betrekking tot het financieel beheer zullen eveneens de algemene regels voor buitenlandse activiteiten gelden. Deze omvatten de gedecentraliseerde beheerswijze waarbij aan autoriteiten van de partnerstaten een reeks bevoegdheden inzake financieel beheer kan worden toevertrouwd op voorwaarde dat wordt voldaan aan een aantal criteria met betrekking tot de kwaliteit van de financiële systemen van de overheid.

4.2. Handhaving van de toegezegde hulp aan ACS-landen

Zal de financiële betrokkenheid van de EU bij de ACS-landen door de budgettering ter discussie worden gesteld? Hoe kan de totale omvang van de financiële toezeggingen worden gegarandeerd en zal er sprake zijn van een voorspelbare toezegging aan ACS-landen?

Uit een analyse van de geschiedenis van het EOF is gebleken dat de werkelijk uitbetaalde hulp aan ACS-landen consequent achterblijft bij de vastleggingen, waardoor zich een cumulatie van aanzienlijke onbestede bedragen heeft voorgedaan. De garanties van het Fonds zijn in veruit de meeste gevallen beloften gebleven. Dit is door de lidstaten zelf onderkend en zij hebben in het Financieel protocol een voorziening getroffen op grond waarvan zij voor nieuwe vastleggingen uit hoofde van het negende EOF een tijdslimiet kunnen vastleggen.

In geval van budgettering zal de samenwerking tussen de EU en de ACS-landen daarentegen, net als bij alle andere begrotingsprogramma's, gebaseerd zijn op ter zake doende communautaire rechtsgrondslagen, dat wil zeggen verordeningen die worden goedgekeurd na een medebeslissingsprocedure waarin de Raad en het Europees Parlement zich uitspreken. In deze wetsteksten zullen ter zake doende financiële bepalingen worden opgenomen, waarin voor de gehele programmaduur de financiële bijdrage voor het programma wordt vastgelegd. De voorspelbaarheid blijft behouden; de verordening zal het meerjarenreferentiekader voor de toewijzing van begrotingsmiddelen bevatten en als basis dienen voor de jaarlijkse budgettering van de uitgaven. In de Interinstitutionele overeenkomst tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie is bepaald dat de jaarlijkse begrotingsprocedure moet overeenstemmen met het voor verscheidene jaren geprogrammeerde bedrag, tenzij zich nieuwe, objectieve langetermijnomstandigheden voordoen die uitdrukkelijk en nauwkeurig worden toegelicht, rekening houdend met de resultaten van de tenuitvoerlegging van het programma.

Met betrekking tot het totale meerjarenbudget dat moet worden opgenomen in de desbetreffende verordening(en) en in het volgende financieel kader (post-2006) is de Commissie voornemens

een niveau van financiering voor te stellen overeenkomstig de internationale toezeggingen die door de EU zijn onderschreven. Dit betekent dat zij met de bedragen die zij voornemens is op te nemen in het "budgetteringsvoorstel" minimaal streeft naar handhaving van het totale niveau van de hulp zoals die momenteel via het EOF wordt verstrekt aan de ACS-landen en dat zij zich zal laten leiden door de algemene ontwikkeling van het BNI-EU. Met de ACS-landen zal gestreefd worden naar een consensus terwijl tegelijkertijd zal worden voldaan aan de vereisten van de EU-begrotingsautoriteit.

4.3. Van specifieke “financieringssleutels” naar een algemene “begrotingssleutel”

Budgettering zal leiden tot een toename van het gebruik van eigen middelen. Dit is louter een effect van het feit dat de respectieve bedragen voor samenwerking met de ACS-landen via een ander systeem gaan lopen. Als zodanig heeft budgettering geen consequenties voor het totale bedrag dat de lidstaten moeten betalen.

Brengt budgettering het risico mee dat het maximum voor de eigen middelen wordt bereikt?

In 2000-2002 vertegenwoordigden de bedragen die werden uitbetaald uit hoofde van het EOF gemiddeld 0,021% van het BNI-EU. Voorts zou een uitbetalingscapaciteit van het EOF in overeenstemming met zijn vastleggingscapaciteit voor het negende EOF gemiddeld 0,031% van het BNI in dezelfde periode hebben vertegenwoordigd. Na budgettering dient minimaal dit verbeterde uitbetalingsniveau te worden nagestreefd.

Deze bedragen moeten worden gezien in verhouding tot het maximum voor de eigen middelen. Dit maximum bedraagt thans 1,24% van het BNI, terwijl het voorontwerp van begroting voor 2004 voorziet in een maximum van 0,99% van het BNI van de EU-25. De vraag of het huidige maximum voor de eigen middelen wegens de budgettering moet worden gewijzigd, dient in een ander kader aan de orde te komen, namelijk bij de bespreking van het financiële kader voor de periode na 2006.

De financieringssleutels waarover de lidstaten onderhandelen voor hun bijdragen tot het EOF verschillen van de begrotingssleutels, zowel de marginale begrotingssleutel (de BNI-sleutel) als de gemiddelde sleutel (alle eigen middelen tezamen). Daardoor kan men in de verleiding komen te concluderen dat budgettering een zekere herverdeling van de financiële bijdragen tussen de lidstaten tengevolge zal hebben, en te proberen deze herverdeling te becijferen in termen van winnaars en verliezers. Dit is evenwel een statische en daarom onjuiste benadering. Budgettering zal geen verandering van de bijdragen tot de lopende fondsen ten gevolge hebben: de bestaande overeenkomsten zullen moeten worden nagekomen volgens de overeengekomen voorwaarden. Wat de sleutels voor toekomstige bijdragen betreft, is het niet mogelijk om te voorspellen wat de uitkomst zou zijn van welke toekomstige onderhandeling dan ook met tenminste 25 deelnemers. Evenmin kan als vanzelfsprekend worden aanvaard dat het stelsel voor de financiering van de EU-begroting ongewijzigd zal blijven.

In dit verband is het vermeldenswaard dat de verschillen tussen de EOF-bijdragen van de lidstaten en hun relatieve welvaart (zoals uitgedrukt door de BBP/BNI-sleutels; zie bijlage 1, tabel 4) tussen het zesde en het negende EOF zijn gegroeid.

5. EEN AMBITIEUZE, MAAR HAALBARE AGENDA

In de komende achttien maanden zullen zich in de Europese Unie belangrijke wijzigingen voltrekken, die een zelden geziene kans zijn om de kwestie van de budgettering aan te pakken. Hieronder volgende de belangrijkste mijlpalen.

Ten eerste zal de Intergouvernementele Conferentie tot wijziging van de Verdragen in oktober 2003 beginnen met haar werkzaamheden op basis van het door de Europese Conventie aangenomen Ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. De Conventie heeft aanbevolen de samenwerking tussen de EU en de ACS-staten te budgetteren, en in de Ontwerpgrondwet wordt een rechtskader voorgesteld dat plaats biedt voor een volledig gebudgetteerde EU/ACS-samenwerking⁹.

Ten tweede wordt momenteel het financieel kader voor de periode na 2006 opgesteld. Naar verwachting zal de Commissie hierover tegen eind 2003 een eerste mededeling voorleggen. Als de EU/ACS-samenwerking wordt gebudgetteerd, moeten alle uitgaven die daarvoor na 2006 nodig zijn, in het financieel kader worden opgenomen.

Ten derde gaat het uitbreidingsproces zijn slotfase in, met tien nieuwe lidstaten die in 2004 tot de EU zullen toetreden. Zij zullen onmiddellijk toetreden tot de Overeenkomst van Cotonou, maar zullen pas aan de financiering daarvan deelnemen na afloop van het huidige financieel protocol.

De periode die door het negende EOF wordt bestreken, eindigt in 2007. De Commissie stelt voor dat niet wordt geprobeerd een tiende EOF op te richten, dat afzonderlijk door 25 of meer lidstaten zou worden gefinancierd, maar dat vanaf de begrotingen 2007/2008 met een gebudgetteerde ACS-financiering wordt begonnen. Hoewel 2007/2008 op het eerste gezicht nog veraf lijkt, gaat het om een ambitieuze doelstelling waarvoor de voorbereidende werkzaamheden op een aantal gebieden reeds dit jaar moeten worden gestart.

De belangrijkste implicaties en voorbereidingen zijn:

- (1) wat de communautaire instrumenten betreft: a) de volledige ACS-samenwerking moet worden opgenomen in het volgende financieel kader voor de periode na 2006. De Commissie moet haar eerste ideeën hierover tegen einde 2003 voorleggen; b) er moet een meerjarenrechtsgrond voor de toekomstige EU/ACS-samenwerking worden vastgesteld in de vorm van een verordening van het Europees Parlement en de Raad. Deze verordening moet een financieel bedrag bevatten dat voor de begrotingsautoriteit het voornaamste referentiepunt in de loop van de jaarlijkse begrotingsprocedure vormt. Tegen 2005 moet een voorstel klaar zijn waarover reeds overleg moet zijn gepleegd met de ACS-staten, en tegen eind 2006 zou een besluit moeten worden genomen.
- (2) wat de bepalingen inzake het ACS-EU-partnerschap betreft: de voorschriften voor de technische uitvoering in het Cotonou-kader die verschillen van de budgettaire bepalingen, moeten worden gewijzigd. Deze wijzigingen hebben betrekking op zowel het centrale deel van de Overeenkomst van Cotonou als op de bijlagen, wat betekent dat de Gezamenlijke ACS-EU-Raad van Ministers overgangsmaatregelen zal moeten vaststellen in afwachting dat de herziene teksten worden geratificeerd. Het financieel protocol (Bijlage I bij de Overeenkomst van Cotonou) zal overbodig worden, aangezien de toekomstige financiering zal worden geregeld via de financiële bepalingen van een

⁹ Werkgroep VII over extern optreden, Eindverslag voor de leden van de Conventie (CONV 459/02 van 16.12.2002, punt 9 over het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking): “Er bestond brede steun voor de opname van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) in de algemene EU-begroting, zodat daarvoor dezelfde procedures zullen gelden als voor andere gebieden waarop financiële bijstand wordt verleend. Een dergelijke opname moet gepaard gaan met een verbetering van de efficiëntie en een sterkere gerichtheid op armoedebestrijding van de EU-ontwikkelingsprogramma's in het algemeen, en mag geen vermindering van de omvang van de bijstand aan de ACS-landen inhouden.”. De Ontwerpgrondwet die de Conventie in juli 2003 heeft aangenomen, is in overeenstemming met deze aanbeveling.

verordening. De EU-voorstellen over de punten waarover moet worden onderhandeld, zullen tegen 1 maart 2004 aan de ACS-staten worden voorgelegd. Het Intern akkoord en het Financieel reglement voor het EOF zullen niet langer noodzakelijk zijn voor het verrichten van de toekomstige uitgaven, aangezien de voorschriften voor de technische uitvoering in de nieuwe rechtsgrond zullen worden vastgesteld en de voor de begroting geldende algemene financiële teksten van toepassing zullen zijn.

- (3) wat de bestaande EOF's betreft, zal een overgangsperiode in acht worden genomen. In die periode zullen de bestaande EOF's (het zesde tot en met het negende) verder worden gefinancierd volgens de bestaande verdeelsleutels, en niet volgens het algemene stelsel van de eigen middelen. De Commissie zal er evenwel alles aan doen om de overgangsperiode zo kort mogelijk te houden zodat de voordelen van de budgettering zo spoedig mogelijk volledig kunnen worden gerealiseerd. De Commissie zal de desbetreffende voorstellen indienen tegen eind 2003.

Voor nadere gegevens, zie het “stappenplan” in bijlage 2.

6. CONCLUSIE: ZOWEL POLITIEK ALS PRAKTISCH EEN KANS OM TE VERANDEREN

Er zijn geen gegronde redenen om door te gaan met de anomalie van een afzonderlijk, buiten de begroting staand fonds. De risico's van de volledige opname van de ACS-samenwerking in de EU-begroting zijn marginaal, terwijl de algemene implicaties duidelijk positief zijn. De bewijslast zou moeten worden gedragen door diegenen die de huidige uitzonderingssituatie in stand willen houden, en niet door diegenen die pleiten voor een situatie die in de lijn van het normale ligt. De risico's en de kosten van de instandhouding van een afzonderlijk fonds zijn wel degelijk reëel.

De grootste voordelen vloeien voort uit de toegenomen mogelijkheid om de juiste beslissingen op het juiste ogenblik te nemen binnen één enkel, echt Europees kader.

Voorts mag ervan uitgegaan worden dat de harmonisatie van de beheersprocedures tot meer doeltreffendheid en efficiëntie zal leiden. Door de budgettering zouden de sterke punten van de EU/ACS-samenwerking zelfs in andere delen van de wereld kunnen worden toegepast.

De kwaliteiten van de Overeenkomst van Cotonou (eigendom, partnerschap, gezamenlijke doelstellingen) en de traditionele intense betrekkingen tussen de EU en het ACS-gebied zullen door de budgettering niet ter discussie worden gesteld. De ACS-staten zijn een geprivilegieerde partner van de EU sinds 1958, en ook in de toekomst zullen zij bovenaan op de EU-agenda blijven staan.

Dit is het juiste moment om voor budgettering te kiezen, gelet op de in aantocht zijnde deadlines: de Intergouvernementele Conferentie tot wijziging van de Verdragen, de herziening van de Overeenkomst van Cotonou en de indiening van de voorstellen voor het financieel kader voor de periode na 2006. De agenda is haalbaar, zij het krap. In de komende maanden zal een omvangrijk regelgevingsprogramma moeten worden gestart. Maar het loont de moeite: het ACS/EU-partnerschap met zijn zeer bijzonder karakter en zijn ambitieuze doelstellingen kan alleen worden versterkt als het kan rekenen op een modern financieel instrument dat meer kansen biedt om vooruitgang te boeken bij de realisatie van de millenniumdoelen voor ontwikkeling.

Daarom verzoekt de Commissie de Raad en het Europees Parlement hun steun te verlenen voor de in deze mededeling voorgestelde aanpak voor de budgettering van de financiële samenwerking tussen de EU en de ACS/LGO vanaf 2007/2008.

De eerste belangrijke deadlines zijn zeer dichtbij. Daarom stelt de Commissie de Raad en het Parlement ervan in kennis dat zij, om de budgettering mogelijk te maken, nu reeds moet beginnen met de voorbereidende werkzaamheden voor alle voorstellen waarvoor de in aantocht zijnde deadlines dichtbij liggen (de belangrijkste daarvan zijn opgenomen in het “stappenplan” - zie bijlage 2).

BIJLAGEN

Bijlage 1: Belangrijkste cijfers

(1) EU-aandeel in de netto-ODA (official development aid - officiële ontwikkelingshulp) 1985-2002

	Uitbetaalde steun (in miljoen USD)				EU/EG/LS-ODA in % van de totale ODA			EG-ODA in % van de	ODA in % van het BNI		EU-ODA in % van het BNI	
	Totaal DAC	EU	EG	LS	EU	EG	LS	EU-ODA	Totaal DAC	EU	EG	LS
Gem. 1985-86	32.296	14.570	1.704	12.866	45,1	5,3	39,8	11,8	0,33	0,45	0,053	0,397
Gem. 1990-91	54.813	29.549	3.343	26.226	53,9	6,1	47,8	11,3	0,31	0,42	0,048	0,372
2000	53.734	25.273	4.912	20.361	47,0	9,1	37,9	19,4	0,22	0,32	0,062	0,258
2001	52.336	26.290	5.961	20.329	50,2	11,4	38,8	22,7	0,22	0,33	0,075	0,255
2002	56.991	29.093	6.502	22.591	51,0	11,4	39,6	22,3	0,23	0,34	0,076	0,264

Bron: International Development Statistics OECD-DAC (Statistieken over internationale ontwikkeling OESO-DAC)

Noot: de EU-cijfers verwijzen naar de bijdragen van de lidstaten, met inbegrip van hun aandeel in de financiële middelen van het EOF, de EIB en de EU. De EG-cijfers omvatten het budget van het EOF, de EIB en de EU. De ODA omvat leningen die onder bepaalde voorwaarden worden verstrekt; hierdoor komen sommige leningen van de EIB in aanmerking voor de ODA en zijn ze opgenomen in het EG-totaal; zo ook een aantal bilaterale leningen, die zijn opgenomen in het totaal van de lidstaten.

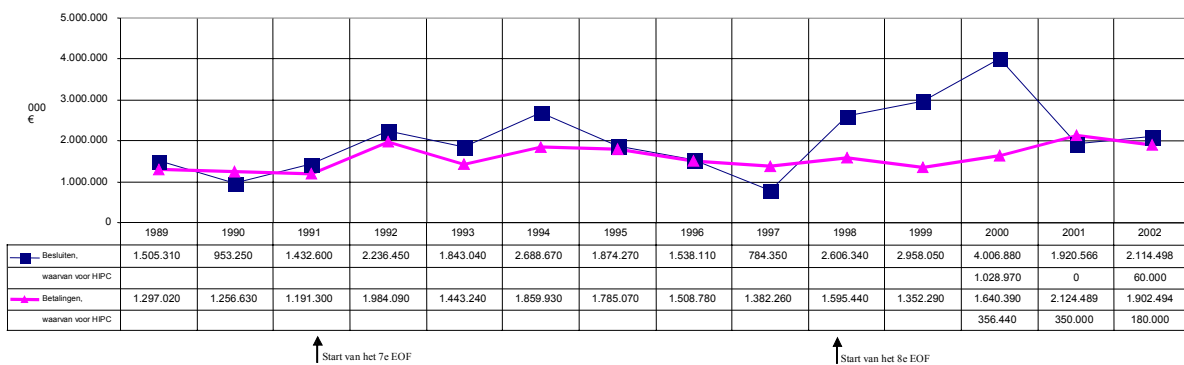
(2) Uit de begroting en het EOF afkomstige steun voor ACS-landen ten opzichte van de totale externe steun

	in miljoen €						Samenstelling van de steun voor ACS + LGO in %		Aandeel van de ACS-steun
	Begrotingsuitgaven			Uitgaven uit het EOF voor ACS + LGO	Totale uitgaven voor ACS + LGO	Totale uitgaven uit de begro- ting en uit het EOF			in de totale steun
	Totaal voor rubriek 4 van de begroting	voor ACS+ LGO	voor andere landen				uit de begroting	uit het EOF	
	(1)=(2)+(3)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)+(4)	(6)=(1)+(4)	(7)=(2)/(5)	(8)=(4)/(5)	
Vastleggingskredieten									
2001	4.859	699	4.160	1.921	2.620	6.780	26,7	73,3	38,6
2002	5.086	710	4.376	2.144	2.854	7.230	24,9	75,1	39,5
Betalingskredieten									
2001	4.231	720	3.511	2.124	2.844	6.355	25,3	74,7	44,8
2002	4.424	650	3.774	1.902	2.542	6.326	25,6	74,8	40,2

Bron: Commissie – DG BUDG + EuropeAid

Noot: de cijfers in deze tabel zijn exclusief de pretoetredingssteun.

(3) Vastleggingen en betalingen van het EOF voor 1989-2002



Noten:

- Vastleggingen: exclusief weggevalle betalingsverplichtingen
- Betalingen: vóór invorderingen
- HIPC: Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Initiatief voor arme landen met zware schuldenlast

Potentiële capaciteit (in miljoen €)		
Oorspronkelijke toewijzingen		Gemiddelde/jaar
6 ^e EOF	1985-1990 = 7.500	1.500
7 ^e EOF	1990-1995 = 10.940	2.188
8 ^e EOF	1995-2000 = 12.840	2.568
9 ^e EOF	2000-2005 = 13.800	2.760

Effectief gerealiseerd (in miljoen €)		
Gemiddelde/jaar		
	Vastleggingen	Betalingen
1989-1999	1.856	1.512
2000-2002	2.681	1.889

Bron: “Financiële informatie over de Europese Ontwikkelingsfondsen”, COM(2003) 353 def. van 13 juni 2003 en COM(2002) 372 def. van 9 juli 2002.

(4) Financieringssleutels voor het 6e tot en met het 9e EOF (oorspronkelijke toewijzingen) en BNP/BNI-sleutels

Lidstaten	6e Sleutel voor EOF 6e EOF		Weging t.o.v. BNP van 1985	7e Sleutel voor EOF 7e EOF		8e Sleutel voor EOF 8e EOF		9e Sleutel voor EOF 9e EOF		BNI-sleutel algemene begroting 2003
	mln €	%		mln €	%	mln €	%	mln €	%	
Oostenrijk						340	2,65	366	2,65	2,31
België	297	3,96	3,30	433	3,96	503	3,92	541	3,92	2,95
Denemarken	156	2,08	2,40	227	2,08	275	2,14	295	2,14	2,01
Finland						190	1,48	204	1,48	1,50
Frankrijk	1.768	23,58	21,10	2.666	24,37	3.120	24,30	3.353	24,30	16,39
Duitsland	1.954	26,06	25,20	2.840	25,96	3.000	23,36	3.224	23,36	22,75
Griekenland	93	1,24	1,60	134	1,22	160	1,25	173	1,25	1,58
Ierland	41	0,55	0,80	60	0,55	80	0,62	86	0,62	1,19
Italië	944	12,58	14,40	1.418	12,96	1.610	12,54	1.731	12,54	13,83
Luxemburg	14	0,19	0,20	21	0,19	37	0,29	40	0,29	0,23
Nederland	423	5,64	5,30	609	5,57	670	5,22	720	5,22	4,96
Portugal	66	0,88	1,00	96	0,88	125	0,97	134	0,97	1,36
Spanje	500	6,66	6,80	645	5,90	750	5,84	806	5,84	7,46
Zweden						350	2,73	377	2,73	2,69
Verenigd Koninkrijk	1.243	16,58	18,10	1.791	16,37	1.630	12,69	1.751	12,69	18,78
Totaal	7.500	100,00	100,00	10.940	100,00	12.840	100,00	13.800	100,00	100,00

Noot: de weging ten opzichte van het BNP van 1985 is gebaseerd op de gegevens die op dat ogenblik bekend waren, en verschilt van de cijfers die momenteel over 1985 worden gepubliceerd. Het verschil vloeit voort uit een belangrijke herziening naar boven toe van het BNP van een grote lidstaat.

Bijlage 2: Stappenplan: deadlines voor belangrijke regelgevende stappen

Om de budgettering van het EOF ten uitvoer te leggen moeten regelgevende maatregelen worden genomen, alsmede besluiten van politieke en financiële aard. In dit stappenplan worden de belangrijkste maatregelen en besluiten opgesomd, met vermelding van de daarvoor geldende deadlines.

Oktober 2003	Goedkeuring door de Commissie van deze mededeling. Gevolgd door een bespreking met de Raad en het Europees Parlement.
December 2003	Mededeling betreffende algemene richtsnoeren voor het financieel kader voor de periode na 2006. <i>Hierin zou moeten worden aangegeven wat de financiële implicaties zijn van de opname, op basis van de mededeling van oktober, van het EOF in de begroting onder wat nu "rubriek 4 - externe maatregelen" heet.</i>
December 2003	Voorlegging door de Commissie aan de Raad/de lidstaten van in de Overeenkomst van Cotonou te wijzigen punten. <i>Het beoogde budgetteringsmodel vereist dat sommige bepalingen van het Cotonou-rechtskader worden vervangen door communautaire voorschriften. Het Financieel protocol, het Intern akkoord, het Financieel reglement voor het EOF en bepaalde in de Overeenkomst van Cotonou opgenomen technische elementen betreffende de uitvoering zullen hetzij overbodig worden, hetzij gewijzigd moeten worden. Het stelsel van de eigen middelen van de Gemeenschap zal ook van toepassing worden. Voor de bestaande EOF's zal een overgangperiode gelden.</i>
Februari 2004	Voorlegging aan de ACS-landen van de EU-voorstellen voor mogelijke wijzigingen in de Overeenkomst van Cotonou. <i>De ACS-landen moeten alleen besluiten nemen over de wijzigingen in de Overeenkomst van Cotonou (over het Intern akkoord en de Financiële reglementen voor de EOF's worden de besluiten door de lidstaten genomen).</i>
Mei 2004 - feb. 2005	Onderhandelingen tussen de EU en de ACS-landen over wijzigingen in de Overeenkomst van Cotonou. Besluit van de ACS-EU-Raad van Ministers over overgangsmaatregelen in afwachting van de ratificatie.

Mei 2004 - feb. 2005	Voorbereidende werkzaamheden voor de vaststelling van in het Financieel reglement voor het EOF en het Intern akkoord aan te brengen wijzigingen. Besluit van de EU-Raad over het herziene Financieel reglement voor het EOF en over het herziene Intern akkoord. <i>Er kan een herziening nodig zijn naar gelang van de wijzigingen in de Overeenkomst van Cotonou en met het oog op de overgangperiode 2008-2011 (afhankelijk van het besluit betreffende de regels voor de uitvoering van de bestaande EOF's na 2007).</i>
September 2005	Voorstel van de Commissie voor een verordening/verordeningen van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een programma voor samenwerking met de ACS-landen en de LGO. <i>Voor de toekomstige, via de begroting gefinancierde ACS/LGO-programma's moet een basisverordening van het Europees Parlement en de Raad worden vastgesteld (het Intern akkoord, het Financieel reglement voor het EOF en de in de Overeenkomst van Cotonou opgenomen technische bepalingen betreffende de uitvoering zullen na de budgettering overbodig zijn).</i>
Mei 2006	De Commissie stelt het voorontwerp van begroting voor 2007 vast. <i>De samenwerking met de ACS-landen wordt opgenomen in de begrotingsstructuur.</i>
December 2006	Goedkeuring van de basisverordening(en) inzake ACS/LGO-samenwerking door het Europees Parlement en de Raad. <i>Hierin worden ook acties voor Zuid-Afrika en Oost-Timor opgenomen.</i>
December 2006	Indien nodig, ratificatie door de EU en de ACS-landen van de wijzigingen in de rechtsgronden.
Januari 2007/2008	Start van de financiële verrichtingen van een in de begroting opgenomen "EOF".
2008-2011	Overgangperiode voor de bestaande EOF's. <i>Het zal niet langer mogelijk zijn kredieten in het kader van de EOF's vast te leggen. Wel zullen nog betalingen uit de EOF's kunnen worden verricht.</i>