



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 7.12.2011
SEK(2011) 1476 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

SAMMENDRAG AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om oprettelse af et partnerskabsinstrument for samarbejde med tredjelande

{KOM(2011) 843 endelig}

{SEK(2011) 1475 endelig}

1. PROBLEMAFGRÆNSNING

Den grundlæggende udfordring, som det foreslåede partnerskabsinstrument skal forholde sig til, er en konsekvens af globaliseringen: Verdensøkonomiens struktur er ved at ændre sig, magten skifter, velstanden spreder sig, og det er i stigende grad nye aktører, der sætter rammerne for den internationale dagsorden. G20 er et af symbolerne på disse forandringer: Opfattelsen af, at en ny international orden langsomt er ved at erstatte den tidligere magtstruktur, bunder i høj grad i virkeligheden, selv om hastigheden nogle gange måske overdrives.

Der er navnlig tale om følgende forhold:

* Fremkomsten af nye magter som Indien og Kina eller Sydafrika og Brasilien har ændret den internationale orden, da disse lande spiller en stadig vigtigere rolle i den internationale økonomi og handel, i multilaterale fora (FN, G20) og med hensyn til at møde globale udfordringer. Udvikling og fattigdomslempelse står fortsat højt på dagsordenen, men disse lande er i stadig større grad ved at forlade deres status som udviklingslande.

* EU har udarbejdet brede bindende aftaler med vigtige partnere og vækstøkonomier for at regulere bilaterale spørgsmål og spørgsmål af global betydning. Gennemførelse af disse aftaler kræver en værktøjskasse, et særligt finansieringsinstrument, så EU har mulighed for at fremme disse interesser i hele verden samt håndtere globale spørgsmål, når der er behov for det.

* Det eksisterende instrument til finansiering af samarbejdet med industrialiserede lande (ICI) har et begrænset geografisk anvendelsesområde. Det dækker kun 17 lande og højindkomstterritorier, hvorimod instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde (DCI) dækker lande som Indien, Kina, Sydafrika og Brasilien. DCI-instrumentet vedrører dog kun officielle udviklingsbistandsudgifter.

* Forholdet og de økonomiske forbindelser mellem EU og Rusland har udviklet sig meget, hvilket afspejler Ruslands betydning som strategisk partner, som går meget længere end udviklingssamarbejde. Behovet for økonomisk bistand er blevet mindre. Rusland ønsker et ligeværdigt forhold og er selv blevet donor. Det foreslåede partnerskabsinstrument vil blive det primære instrument for samarbejdet med Rusland.

2. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

EU har adskillige internationale aftaler med partnerlande i hele verden, som de enkelte medlemsstater ikke har, hvilket giver dem alle indflydelse på næsten alle områder af de internationale forbindelser. Med 27 medlemsstater med fælles politikker og strategier har EU den nødvendige kapacitet til at møde de globale udfordringer. EU står også i en unik position til at fremme EU's normer og standarder og gøre dem til globale standarder gennem det internationale samarbejde.

3. EU-INITIATIVETS MÅL

EU har i øjeblikket ikke noget instrument, der åbner mulighed for samarbejde med nye vækstlande og andre lande om spørgsmål relateret til fremme af vigtige EU-interesser og om fælles globale udfordringer (f.eks. klimaændringer).

I dag er et sådant samarbejde muligt under instrumentet til finansiering af samarbejdet med industrialiserede lande (ICI), som imidlertid er begrænset til 17 stærkt industrialiserede lande eller højindkomstlande (f.eks. USA, Japan, Korea, Golfstaterne).

Samarbejdet med lande som Kina, Indien og Brasilien falder ind under instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde (DCI), hvilket betyder, at dette samarbejde kun omfatter foranstaltninger, der direkte er relateret til fattigdomslempelse/-udryddelse i modtagerlandene.

Det foreslåede partnerskabsinstrument er udformet, så denne begrænsning af EU's evne til at samarbejde internationalt på den mest effektive måde fjernes. Det vil løse de mangler, der er beskrevet ovenfor, og især give os mulighed for at gå ind på andre områder end udviklingssamarbejde med nye magter, ligesom vi vil kunne forsvare EU's vigtigste dagsorden globalt med ethvert andet partnerland, når der er behov for det.

Det har følgende særlige målsætninger:

- (a) gennemførelse af EU 2020-strategiens internationale dimension ved at støtte EU-strategierne for bilaterale, regionale og interregionale samarbejdspartnerskaber, ved at fremme den politiske dialog og ved at udvikle fælles tilgange til og løsninger på globale udfordringer
- (b) forbedring af markedsadgangen og udvikling af europæiske virksomheders, navnlig SMV'ers, handels-, investerings- og forretningsmuligheder gennem økonomiske partnerskaber og erhvervs- og reguleringssamarbejde
- (c) styrkelse af det almene EU-kendskab, Unionens synlighed og Unionens rolle på verdensscenen ved hjælp af offentligt diplomati, uddannelsessamarbejde/akademisk samarbejde og opsøgende aktiviteter, der fremmer Unionens værdier og interesser.

4. POLITISKE LØSNINGSMODELLER

Der er i princippet fire mulige løsningsmodeller: indstilling af ICI, status quo, ændring af DCI for at åbne op for udgifter, der ikke er udviklingsbistand, et nyt instrument med udgangspunkt i ICI/ICI+.

Efter nøje overvejelser vurderes hverken indstilling af ICI eller status quo at være politisk gennemførlige løsninger. Hvis vi kun begrænser os til udgifter relateret til fattigdomslempelse eller bevarer fokus kun på samarbejde med vækstlande, vil det kunstigt begrænse EU's diplomatiske dagsorden og ikke varetage EU's kerneinteresser.

Muligheden for at ændre udviklingssamarbejdsinstrumentet for at åbne op for udgifter, der ikke er relateret til officiel udviklingsbistand, vil have fordel af geografisk samhørighed (ét instrument pr. land), men vanskelighederne ved at forvalte et instrument med to meget forskellige mål opfattes som et alvorligt handicap.

5. KONSEKVENSANALYSE

ØKONOMI:

Gennemførelsen af et nyt partnerskabsinstrument vil give EU endnu en mulighed for at promovere sine virksomheder (især SMV'er) og produkter. Den vil skabe finansiel mulighed for at støtte EU's virksomheder i tredjelande, hvilket giver incitament til at støtte EU's konkurrenceevne og innovation som supplement til de foranstaltninger, der finansieres under programmet for konkurrenceevne og SMV'er og under Horizon 2020 (forskning og innovation), støtte EU's internationale handel og investeringer, hvilket dermed kunne fremme udenlandske investeringer i EU. Der kunne tilføjes flere samarbejdsområder som f.eks. klimaændringer, miljø, tilnærmelse af tekniske forskrifter og standardisering, virksomhedernes sociale ansvar, intellektuelle ejendomsrettigheder, beskyttelse af personoplysninger, bedste praksis inden for de økonomiske, handelsmæssige og finansielle områder. Dermed kunne EU's økonomiske sikkerhed blive styrket, og der kunne blive skabt nye arbejdspladser, hvilket i sidste ende ville bidrage til økonomisk vækst. Det nye instrument kunne skabe veludviklede former for økonomisk samarbejde mellem EU og partnerlandene. I denne forbindelse vil det give EU mulighed for at sikre, at værdier relateret til miljø, bæredygtig energi, sociale anliggender, beskæftigelse og velfærdsområder inddrages i udformningen og gennemførelsen af de politiske programmer.

SAMFUND:

Ved at harmonisere EU's og EU's medlemsstaters finansieringsinstrumenter og ved at støtte fælles aktiviteter med andre bilaterale og multilaterale donorer, kunne det nye instrument få en stor indvirkning på vækstlandenes samfundsstruktur. Det kunne støtte reformen af socialsikringsordninger, nationale beskæftigelsespolitikker, nationale trænings- og kompetenceudviklingspolitikker, uddannelses- og forskningsprogrammer og styrkelse af nationale "sikkerhedsnet". Det vil yde et relevant bidrag til skabelse af flere "grønne" job, stigninger i indkomsten pr. indbygger og effektive strategier for social samhørighed og fattigdomslempelse på nationalt plan. I denne forbindelse vil det bidrage til vellykket gennemførelse af den internationale sociale dagsorden, som støttes af FN's Internationale Arbejdsorganisation og G8/G20.

MILJØ:

EU's partnerskaber gennem det nye instrument vil tage sigte på at tilskynde til og støtte vækst og langsigtet miljømæssig bæredygtighed. I denne henseende forventes det nye instrument at komme til at spille en vigtig rolle med hensyn til at yde støtte til både EU's og partnerlandenes foranstaltninger og politiske dialoger vedrørende miljø og klimaændringer. Instrumentet kunne støtte en lavemissionsforretningsmodel ved at give incitament til den europæiske private sektor. På grundlag af de gode resultater fra FN's konference om klimaændringer, COP16, i Cancún, kunne det bruges til at hjælpe EU's virksomheder til at udvikle effektive og omkostningsminimerende politikker til opfyldelse af miljøvenlige mål i partnerlandene. Det vil også hjælpe partnerlandenes økonomier til at udnytte alle innovationens miljømæssige, økologiske og energieffektive fordele. Instrumentet kunne give mulighed for samarbejde til at sikre en bedre forståelse for de økonomiske og sociale omkostninger ved biodiversitet og nedbrydning af økosystemet i lande af global betydning.

6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLERNE

Ved hjælp af udelukkelsesmetoden blev det vurderet, at udvidelse af anvendelsesområdet for instrumentet til udviklingssamarbejde til at omfatte foranstaltninger, der ikke er relateret til udvikling, skaber risiko for, at de enkelte mål modarbejder hinanden, hvilket kunne skabe store forsinkelser i beslutningstagningen og gennemførelsen. Det blev foretrukket at anbefale, at der skabes ét nyt og globalt instrument med fokus på at forsvare EU's vigtigste interesser og møde de globale udfordringer og en klar afgrænsning af aktiviteter. Derfor anbefales det, at der foreslås et nyt instrument med udgangspunkt i ICI/ICI+.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Budget: 1,0 mia. EUR i perioden 2014-2020 (svarende til 1/70 eller ca. 1,4 % af de samlede budgetmidler til udgifter under posten for de eksterne forbindelser).

Partnerskabsinstrumentet er en bemyndigelsesforordning, der fastlægger de vigtige elementer og grundlaget for EU's indsats. De præcise foranstaltninger defineres i et årligt handlingsprogram, der beskriver de aktiviteter, EU skal udføre, herunder de operationelle mål og de forventede resultater. Der fastsættes operationelle indikatorer på det tidspunkt i overensstemmelse med de nærmere forhold omkring den pågældende foranstaltning.

Fremskridtet i opfyldelsen af de tre specifikke mål (se under 3 ovenfor) vil blive overvåget ved hjælp af følgende primære konsekvensindikatorer:

- (1) EU's politikkers indflydelse på udformningen af politikker i de vigtigste strategiske partnerlande, der er omfattet af dette instrument.
- (2) EU's andel af verdenshandelen samt handelen med tredjelande, der er omfattet af foranstaltninger under dette instrument.
- (3) Opfattelse af EU i de vigtigste strategiske partnerlande, der er omfattet af dette instrument.

Indikatorerne for måling af konsekvenserne af partnerskabsinstrumentets aktiviteter vil typisk være antal deltagende virksomheder, støtteaktiviteternes omfang, relevans og udvikling, omfanget af samarbejde inden for det europæiske virksomhedsnetværk og arbejdsdeling, iværksætternes tilfredshed og opfyldelsen af økonomiske mål, dvs. den målbare indvirkning på jobskabelsen, omsætning, EU-virksomheders udenlandske direkte investeringer og den generelle EU-eksport til målmarkeder. Indikatorer til måling af konsekvenserne af disse aktiviteter, både kvalitative og kvantitative, vil være relateret til tendensen med hensyn til videndeling, antallet af gensidige akademiske udvekslinger, antallet af deltagere i programmer, stipendier og fælles forsknings- og akademiske projekter. Resultaterne vil også blive målt i forhold til omfanget og kvaliteten af mediedækningen, den lokale efterspørgsel efter EU-støttede aktiviteter og deltagelse ved EU-arrangementer.