



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 7.12.2011
SEK(2011) 1467 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

SAMMENDRAG AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om almindelige bestemmelser om oprettelse af et europæisk naboskabsinstrument

{KOM(2011) 839 endelig}

{SEK(2011) 1466 endelig}

I artikel 8 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) bestemmes det, at Den Europæiske Union (EU) skal udvikle særlige forbindelser med sine nabolande med henblik på at skabe et område med velstand og godt naboskab ved EU's grænser, der bygger på Unionens værdier og er kendetegnet ved tætte og fredelige forbindelser baseret på samarbejde. Denne artikel blev indført med Lissabontraktaten og understreger, at EU's forbindelser med sine naboer bliver stadig vigtigere.

Den europæiske naboskabspolitik (ENP) blev udarbejdet i 2004 og er rettet mod 16 partnerlande øst og syd for EU's grænser, nemlig Algeriet, Armenien, Aserbajdsjan, Belarus, Egypten, Georgien, Israel, Jordan, Libanon, Libyen, Marokko, Republikken Moldova, det besatte palæstinensiske område, Syrien, Tunesien og Ukraine. EU tilbyder inden for ENP sine nabolande privilegerede forbindelser, hvor parterne tilslutter sig fælles værdier (demokrati og menneskerettigheder, retsstaten, god forvaltningspraksis, markedsøkonomiske principper og bæredygtig udvikling). Politikken omfatter også politisk associering og en højere grad af økonomisk integration, øget mobilitet og mellemfolkelige kontakter. ENP støttes gennem et særligt instrument, det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI), som dækker de 16 ovennævnte partnerlande samt Den Russiske Føderation.

1. PROBLEMAFGRÆNSNING

Der er sket en række vigtige ting efter vedtagelsen af ENP, herunder en udvidelse af forbindelserne med partnerne, iværksættelse af regionale initiativer og demokratiske overgangsprocesser i de sydlige nabolande. Det udvidede forhold og de nye politiske rammer betød, at det var nødvendigt at revidere ENP. Derfor er der udstukket en ny vision for ENP, som beskrevet i den fælles meddelelse fra EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Kommissionen "En ny tilgang til nabolande i forandring", som blev vedtaget den 25. maj 2011. Denne nye tilgang omfatter især større støtte til partnere, som har givet tilsagn om at opbygge demokratiske samfund og gennemføre reformer, i overensstemmelse med principperne om "flere midler for flere reformer" og "gensidig ansvarlighed".

2. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

EU kan bedst yde sin bistand i de naboskabslande, hvor et af de primære politiske mål er tilpasning til EU's lovgivning og standarder. Nogle specifikke bistandsformer kan kun ydes på EU-plan, såsom fremme af gradvis økonomisk integrering i EU's indre marked, adgang til Schengenområdet eller deltagelse i EU-programmer. Derfor er EU den førende samarbejdspartner i de fleste ENP-lande, en rolle, som medlemsstaterne, de internationale finansielle institutioner og andre donorer bredt anerkender. Hjælp til EU's naboer med tilpasning til EU's politikker, regler og standarder er et afgørende incitament til reformer i ENP-partnerlandene.

Med 27 medlemsstater med fælles politikker og strategier har EU alene den nødvendige kapacitet til at møde de globale udfordringer. Medlemsstaternes indsats kan være begrænset og opsplittet med projekter, der ofte er for små til at gøre en holdbar forskel på området. Strømning af medlemsstaternes arbejde gennem EU giver mulighed for bedre koordinering og gør EU's arbejde mere effektivt.

I en tid med budgetbegrænsninger, hvor flere medlemsstater har valgt at trække sig ud af flere samarbejdssektorer og ikke længere deltage i bistanden til visse lande, kan EU spille en aktiv rolle i fremme af demokrati, fred, stabilitet, velstand og fattigdomsbekæmpelse i sit naboland. I den forbindelse giver det fra et rent økonomisk perspektiv mere mening end nogensinde før at yde bistand på EU-plan, hvor den kan gøre en reel forskel. Det er også billigere at arbejde med EU. De administrative omkostninger er mindre end de gennemsnitlige administrative omkostninger for de primære donorer af bilateral bistand.

3. EU-INITIATIVETS MÅL

Den europæiske nabolandspolitik har til formål at skabe et område med velstand og gode nabolandsforbindelser ved EU's grænser, især gennem politisk associering, økonomisk integrering og tæt samarbejde i en række sektorer. I perioden 2014-2020 vil disse mål fortsat blive støttet af EU gennem et særligt finansielt værktøj, det europæiske nabolandsinstrument. Instrumentet vil formidle størstedelen af midlerne fra EU's budget til partnerne.

For at dette instrument kan opfylde ambitionerne med den nye ENP-vision, skal en række specifikke mål med reguleringen, baseret på udviklingen, erfaringer og evalueringer, opfyldes, herunder især:

- anvendelse af principperne om "flere midler for flere reformer" og "gensidig ansvarlighed" i overensstemmelse med den nye ENP-politik, tilskyndelse af nabolandene til at gennemføre flere reformer, løsning af problemerne med kompleksiteten og længden af programmeringen af EU-bistand for at strømline, afkorte og fokusere processen
- strømlining af instrumentets anvendelsesområde med den rette balance mellem instrumentets fleksibilitet og fokus på de politiske målsætninger og vigtige samarbejdsområder
- tilpasning af gennemførelsesbestemmelser og bedre sammenhæng i de udenrigspolitiske instrumenter
- styrkelse af reglerne om grænseoverskridende samarbejde for at fremme effektiv og hurtig gennemførelse af programmerne
- fremme af tættere bånd med EU's interne instrumenter og politikker, herunder gennem et styrket samarbejde med Kommissionens relevante tjenestegrene i programmeringsfasen og, hvor det er relevant, gennem mekanismer, der giver mulighed for sammenlægning af midler fra interne og eksterne poster i EU's budget
- hensyntagen til de bedre forbindelser med Rusland ved at ændre bestemmelserne om Ruslands berettigelse til midler under det europæiske nabolandsinstrument, således at Ruslands status som både EU's nabo og strategiske partner afspejles.

4. POLITISKE LØSNINGSMODELLER

Konsekvensanalysen gennemgår fire løsningsmodeller:

- **Model 0: "Ingen EU-foranstaltninger"**: EU indstiller sin finansielle bistand gennem et særligt instrument for naboskabet.
- **Model 1: "Ingen ændring"**: Samarbejdet med de berørte lande holder sig strengt inden for rammerne af den eksisterende naboskabsforordning. Bruges som **basisscenarie** i analysen.
- **Model 2: "Tilpasning af det eksisterende instrument"**: Det fremtidige lovforslag bør baseres på den gældende forordning med en række ændringer under hensyntagen til den nye politiske situation og de specifikke mål, der er blevet identificeret. Model 2 omfatter også en række alternativer om de specifikke problemer, der er konstateret.
- **Model 3: "Udarbejdelse af et helt nyt instrument"**: Med et nyt geografisk anvendelsesområde og fokus på mål, som er bredere eller anderledes end målene for ENP.

5. KONSEKVENSANALYSE

I det aktuelle instrument (model 1 - "basisscenariet") ydes der bistand til en lang række forskellige områder, hvilket har positive økonomiske, sociale og miljømæssige konsekvenser i partnerlandene. Indvirkningen i ovennævnte sektorer kunne imidlertid fortsat øges med mere fleksible mekanismer og mere innovative tiltag, f.eks. med hensyn til sammenlægning af midler eller anvendelse af innovative finansielle instrumenter. Indstilling af EU's indsats (model 0) vil reducere indvirkningen på alle tre områder og true holdbarheden af de fremskridt, der er sket indtil videre. Samtidig vil det også påvirke EU's generelle forbindelser med ENP-partnerne negativt. Med et ændret instrument (model 2) vil de positive økonomiske, sociale og miljømæssige konsekvenser, der er opnået med det eksisterende instrument, blive styrket yderligere. Endvidere forventes der en positiv indvirkning på især forvaltningen som følge af anvendelsen af princippet om "flere midler for flere reformer". Model 2 har derfor de største positive konsekvenser. Fremlæggelse af et helt nyt instrument (model 3) vil især få konsekvenser for sammenhængen i EU's indsats og ENP-målene og vil dermed påvirke EU's troværdighed i regionen.

Endvidere fokuserede konsekvensanalysen på nødvendigheden og merværdien af en EU-indsats sammenlignet med en indsats fra medlemsstaterne alene.

6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLERNE

Baseret på analysen og vægtningen af de forskellige konsekvenser (globale, økonomiske, sociale, miljømæssige) er model 0 og 3 ikke blevet vurderet at være realistiske muligheder, der ville give den største positive indvirkning og opfylde målene for den reviderede ENP. Model 2 vil have den største positive indvirkning og har det bedste potentiale for at tilpasse den eksisterende samarbejdsstruktur til den nye politiske situation, ENP-målene og de udfordringer, der blev identificeret på grundlag af evalueringer og erfaringer. Model 1 er den anden bedste mulighed, som vil fastholde den positive indvirkning, dog uden at give mulighed for at opfylde målene for den nye ENP-vision eller at møde de udfordringer og specifikke problemer, der blev identificeret i forhold til det eksisterende instrument. **Den foretrukne løsningsmodel er derfor nr. 2.**

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Da det nye partnerskabsinstrument vil være en bemyndigelsesforordning, der fastlægger de vigtige elementer og grundlaget for EU's indsats, vil de specifikke samarbejds mål og foranstaltningerne for de enkelte lande og regioner blive fastlagt i programmerings- og gennemførelsesfasen, herunder de forventede resultater. Der vil på det tidspunkt blive identificeret specifikke indikatorer, som tager højde for de særlige forhold, der gælder for de enkelte foranstaltninger.