



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.12.2011
SEC(2011) 1476 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij de

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot vaststelling van een partnerschapsinstrument voor samenwerking met derde landen

{COM(2011) 843 definitief}

{SEC(2011) 1475 definitief}

1. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

De fundamentele uitdaging waarop het voorgestelde partnerschapsinstrument zich richt, is een gevolg van de globalisering: de structuur van de wereldeconomie is aan het veranderen, de macht is aan het verschuiven, de welvaart raakt meer verspreid; nieuwe spelers geven in toenemende mate vorm aan de internationale agenda. De G-20 is één symbool van deze verandering: de perceptie dat een nieuwe internationale orde geleidelijk de voormalige machtsstructuur vervangt, is in sterke mate gebaseerd op de realiteit, hoewel de snelheid waarmee de verandering plaatsvindt, wellicht soms overdreven wordt.

Met name

*De opkomst van nieuwe machten als India en China, of Zuid-Afrika en Brazilië, heeft de internationale orde doen veranderen nu deze landen een steeds belangrijkere rol spelen in de internationale economie en handel, in multilaterale fora (VN, G-20) en bij het aanpakken van uitdagingen die van mondiaal belang zijn. Hoewel ontwikkeling en armoedeverlichting nog belangrijke aandachtspunten zijn, laten deze landen in toenemende mate hun status van ontwikkelingsland achter zich.

*De EU heeft breed opgezette verbindende overeenkomsten ontwikkeld met sleutelpartners en opkomende economieën voor het aanpakken van bilaterale aangelegenheden en kwesties van mondiaal belang. De tenuitvoerlegging van deze overeenkomsten vereist een instrumentarium, een speciaal financieringsinstrument zodat de EU de middelen heeft om de belangen van de EU wereldwijd te bevorderen en mondiale aangelegenheden aan te pakken waar en wanneer de noodzaak daartoe zich voordoet.

*Het huidige instrument voor de samenwerking met geïndustrialiseerde landen (ICI) heeft een beperkte geografische werkingssfeer, daar het slechts 17 landen en gebieden met een hoog inkomen betreft; het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI) betreft landen als India, China, Zuid-Afrika en Brazilië, doch alleen voor uitgaven voor officiële ontwikkelingshulp.

*De betrekkingen en economische banden tussen de EU en Rusland hebben zich sterk ontwikkeld en dit onderstreept het belang van Rusland als strategische partner voor veel meer dan ontwikkelingssamenwerking. De noodzaak van financiële ondersteuning is afgenomen. Rusland streeft naar een relatie op voet van gelijkheid en is zelf donor geworden. Het voorgestelde partnerschapsinstrument zou het belangrijkste instrument voor samenwerking met Rusland worden.

2. SUBSIDIARITEITSANALYSE

De EU heeft een groot aantal internationale overeenkomsten met partnerlanden overal ter wereld gesloten dat niet kan worden geëvenaard door de afzonderlijke lidstaten, waardoor alle lidstaten invloed verwerven op bijna alle gebieden van de internationale betrekkingen. Met haar 27 lidstaten die optreden in het kader van gemeenschappelijke beleidslijnen en strategieën beschikt de EU over de nodige schaalgrootte om mondiale uitdagingen aan te pakken. De EU bevindt zich ook in een unieke positie om de normen en standaarden van de EU te bevorderen en deze door internationale samenwerking tot mondiale normen te maken.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

De EU beschikt momenteel niet over een instrument dat haar in staat stelt om met nieuwe opkomende en opgekomen machten samen te werken op het gebied van aangelegenheden met betrekking tot het bevorderen van het kernbelang van de EU en gemeenschappelijke uitdagingen van mondiaal belang (zoals bijvoorbeeld klimaatverandering).

Momenteel is dergelijke samenwerking mogelijk krachtens het instrument voor de samenwerking met geïndustrialiseerde landen (ICI), dat echter beperkt is tot 17 sterk geïndustrialiseerde landen of landen met een hoog inkomen (bijv. de Verenigde Staten, Japan, Zuid-Korea, de Golfstaten).

Samenwerking met landen als China, India en Brazilië valt onder het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI), hetgeen inhoudt dat deze samenwerking beperkt is tot acties die rechtstreeks verband houden met het verlichten/uitbannen van armoede in de begunstigde landen.

Het voorgestelde partnerschapsinstrument is opgezet om deze inperking van het vermogen van de EU om zich internationaal zo doeltreffend mogelijk te kunnen inzetten, weg te nemen. Het zou de hierboven beschreven leemte opvullen en het met name mogelijk maken agenda's ten uitvoer te leggen die verder gaan dan ontwikkelingssamenwerking met nieuwe machten, en ons daarnaast in staat stellen de kernagenda van de EU zo nodig wereldwijd bij partnerlanden te verdedigen.

Met het instrument worden de volgende specifieke doelstellingen nagestreefd:

- (a) het ten uitvoer leggen van de internationale dimensie van de Europa 2020-strategie door EU-strategieën voor bilaterale, regionale en interregionale samenwerking en partnerschap te ondersteunen, door beleidsdialogen te bevorderen en collectieve benaderingen van en antwoorden op uitdagingen van mondiaal belang te ontwikkelen;
- (b) het verbeteren van toegang tot de markt en het ontwikkelen van handels-, investerings- en zakelijke kansen voor Europese bedrijven, met name kmo's, door middel van economische partnerschappen en samenwerking op zakelijk en regelgevingsgebied;
- (c) het wijder verbreiden van het begrip voor en de zichtbaarheid van de Unie en haar rol op het wereldtoneel door middel van openbare diplomatie, onderwijskundige/universitaire samenwerking en stimuleringsactiviteiten om de waarden en belangen van de Unie te bevorderen.

4. BELEIDSOPTIES

In beginsel zijn er vier beleidsopties beschikbaar: het ICI beëindigen; de bestaande situatie in stand houden; het DCI uitbreiden met uitgaven die niet onder officiële ontwikkelingshulp (ODA) vallen; een nieuw instrument dat voortbouwt op het ICI/ICI+.

Na een zorgvuldige afweging worden noch het beëindigen van het ICI, noch het in stand houden van de bestaande situatie gezien als politiek haalbare oplossingen. Als we ons uitsluitend zouden beperken tot uitgaven in verband met armoedeverlichting of ons uitsluitend

zouden blijven richten op samenwerking met opkomende machten, zou dit de diplomatieke agenda van de EU kunstmatig beperken en geen recht doen aan de kernbelangen van de EU.

De optie om het instrument voor ontwikkelingssamenwerking dusdanig te wijzigen dat ook uitgaven die geen verband houden met officiële ontwikkelingshulp, eronder vallen, zou het voordeel hebben van geografische coherentie (één instrument per land), maar de moeilijkheden die inherent zijn aan het beheren van een instrument met twee zeer verschillende doelstellingen worden als een ernstige handicap beschouwd.

5. EFFECTBEOORDELING

ECONOMISCHE EFFECTEN

De tenuitvoerlegging van een nieuw partnerschapsinstrument zou de EU nog een mogelijkheid bieden om de eigen ondernemingen (met name kmo's) en producten te bevorderen. Het zou de financiële mogelijkheid creëren om het Europese bedrijfsleven in derde landen te steunen, waarbij stimulansen worden geboden voor het Europese concurrentievermogen en innovatie, in aanvulling op de acties die gefinancierd worden uit hoofde van het programma voor concurrentievermogen en kmo's en Horizon 2020 (onderzoek en innovatie), en om de Europese internationale handel en investeringen te steunen, hetgeen vervolgens weer zou kunnen leiden tot meer buitenlandse investeringen in de EU. Samenwerking is mogelijk op allerlei gebieden, waaronder klimaatverandering, milieu, aanpassing van technische voorschriften en standaardisatie, maatschappelijk verantwoord ondernemen, intellectuele-eigendomsrechten, bescherming van persoonsgegevens, beste praktijken in economische, handels- en financiële aangelegenheden. Hiermee zou de economische zekerheid in de EU versterkt kunnen worden en kunnen nieuwe banen gecreëerd worden, hetgeen uiteindelijk zou bijdragen aan economische groei. Het nieuwe instrument zou goed ontwikkelde vormen van economische samenwerking tussen de EU en partnerlanden kunnen bevorderen. In deze context zou het de EU in staat stellen ervoor te zorgen dat er voldoende aandacht wordt besteed aan waarden op het gebied van milieu, duurzame energie, werkgelegenheid, sociale en andere welzijnswaarden bij het opstellen en ten uitvoer leggen van het beleidsprogramma.

SOCIALE EFFECTEN

Door de financieringsinstrumenten van de EU en van de EU-lidstaten te harmoniseren en gezamenlijke activiteiten met andere bilaterale en multilaterale donoren te ondersteunen, zou het nieuwe instrument een belangrijk effect kunnen hebben op het sociale weefsel van opkomende landen. Het zou ondersteuning kunnen bieden aan de hervorming van socialezekerheidsstelsels, nationaal werkgelegenheidsbeleid, nationaal beleid voor opleiding en de ontwikkeling van vaardigheden, onderwijs- en onderzoeksprogramma's en het versterken van nationale "vangnetten". De bijdrage van het instrument aan het creëren van meer "groene" banen, de toename van het inkomen per hoofd van de bevolking en doeltreffende strategieën voor sociale samenhang en armoedeverlichting op nationaal niveau zal ook relevant zijn. In dit opzicht zou het bijdragen aan de succesvolle tenuitvoerlegging van de internationale sociale agenda die bevorderd wordt door de Internationale Arbeidsorganisatie van de VN en G-8/G-20.

MILIEUEFFECTEN

EU-partnerschappen via het nieuwe instrument zullen zich richten op het bevorderen en ondersteunen van groei en ecologische duurzaamheid op de lange termijn. In dit opzicht wordt verwacht dat het nieuwe instrument een belangrijke rol zal gaan spelen bij het ondersteunen van de milieu- en klimaatveranderingsgerelateerde acties en beleidsdialogen van zowel de EU als de partnerlanden. Het instrument zou een koolstofarm bedrijfsmodel kunnen ondersteunen door stimulansen te bieden voor de Europese private sector. Voortbouwend op de geslaagde resultaten van COP 16, de conferentie van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering die in Cancún is gehouden, zou het gebruikt kunnen worden om Europese bedrijven te helpen doeltreffend beleid tegen de laagste kosten te ontwikkelen om milieuvriendelijke doelen in de partnerlanden te realiseren. Ook zal het de economieën van de partnerlanden helpen om de milieu-, ecologische en energie-efficiëntievoordelen van innovatie ten volle te benutten. Het instrument zou samenwerking mogelijk kunnen maken om een beter inzicht te krijgen in de economische en sociale kosten van het verlies van biodiversiteit en de achteruitgang van ecosystemen in landen met mondiaal belang.

6. VERGELIJKING VAN OPTIES

Al eliminerende is men tot het oordeel gekomen dat het uitbreiden van de werkingssfeer van het instrument voor ontwikkelingssamenwerking tot andere dan ontwikkelingsacties het risico met zich meebrengt van spanning tussen verschillende doelstellingen, en zou kunnen leiden tot aanmerkelijke vertragingen bij de besluitvorming en tenuitvoerlegging. De opvatting is dat er beter een aanbeveling gedaan kan worden voor het creëren van één nieuw en alomvattend instrument, dat gericht is op het verdedigen van de kernbelangen van de EU en het aanpakken van uitdagingen van mondiaal belang, waarbij het toepassingsgebied van de activiteiten duidelijk omschreven zou worden. Daarom wordt aanbevolen een voorstel uit te brengen voor een nieuw instrument dat voortbouwt op het ICI/ICI+.

7. MONITORING EN EVALUATIE

Begroting: 1,0 miljard euro gedurende de periode 2014-2020 (gelijk aan 1/70, of ca. 1,4%, van de in het totaal voorziene financiële middelen voor uitgaven in de rubriek externe betrekkingen).

Het partnerschapsinstrument moet een machtigingsverordening worden die de essentiële elementen en de basis voor de EU-interventie vaststelt. De precieze acties worden vastgelegd in jaarlijkse actieprogramma's, die beschrijven welke activiteiten er moeten worden uitgevoerd door de EU, waaronder begrepen de operationele doelstellingen en de verwachte resultaten. Operationele indicatoren worden momenteel vastgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met de bijzonderheden van de actie in kwestie.

Via de volgende belangrijkste effectindicatoren worden de vorderingen met betrekking tot de drie specifieke doelstellingen (zie hierboven onder 3) gevolgd:

- (1) invloed van EU-beleid op de ontwikkeling van beleid in belangrijke strategische partnerlanden die onder dit instrument vallen;
- (2) het aandeel van de EU in de wereldhandel, evenals in de handel met landen waarop acties uit hoofde van dit instrument gericht zijn;

- (3) perceptie van de EU in belangrijke strategische partnerlanden die onder dit instrument vallen.

De standaardindicatoren voor het meten van het effect van de activiteiten uit hoofde van het partnerschapsinstrument zullen zijn het aantal deelnemende ondernemingen, de omvang, relevantie en mate van ontwikkeling van steunactiviteiten, de mate van samenwerking binnen het Europese netwerk van bedrijven en de verdeling van arbeid, gebruikerstevredenheid bij de ondernemingen en in hoeverre economische doelen gerealiseerd zijn, met andere woorden de meetbare effecten wat betreft het creëren van banen, omzet, buitenlandse directe investeringen van Europese ondernemingen en de totale uitvoer vanuit de EU naar doelmarkten. De kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren waarmee de effecten van deze activiteiten worden gemeten, zullen gerelateerd zijn aan de trends op het gebied van kennisuitwisseling, het aantal wederzijdse universitaire uitwisselingen, het aantal deelnemers aan programma's, beurzen en gezamenlijke onderzoeks- en universitaire projecten. De resultaten zullen ook worden afgemeten aan de frequentie en kwaliteit van de media-aandacht, de lokale vraag naar door de EU gesteunde activiteiten en de deelname aan evenementen van de EU.