



UNIONENS HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT FOR
UDENRIGSANLIGGENDER
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Strasbourg, den 22.11.2016
SWD(2016) 381 final

FÆLLES ARBEJDSDOKUMENT FRA TJENESTEGRENENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet

Et fornyet partnerskab med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet

{JOIN(2016) 52 final}
{SWD(2016) 380 final}

Resumé
Afpasset konsekvensanalyse af de fremtidige forbindelser mellem EU og landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet efter 2020
A. Behov for handling
Hvorfor? Hvad er problemstillingen?
Cotonouaftalen regulerer forbindelserne mellem EU og de 79 AVS-medlemslande i Afrika, Vestindien og Stillehavet og udløber i februar 2020. I lyset af de eksisterende bestemmelser skal forhandlingerne mellem parterne indledes senest i august 2018. Formålet med dette initiativ er at finde frem til det bedste format til at organisere og styre forbindelserne med parterne i Afrika, Vestindien og Stillehavet under hensyntagen til udviklingen i den globale kontekst og resultatet af evalueringen af Cotonouaftalen. De vigtigste udfordringer er: 1) ujævne udviklingsmønstre på tværs af AVS-landene, navnlig i forbindelse med en kraftig befolkningstilvækst, 2) voksende sikkerhedsudfordringer, som er knyttet til terrortrusler og ukontrollerede migrationsstrømme samt uudnyttede økonomiske muligheder, 3) utilstrækkelig anerkendelse af den øgede regionale dynamik i og uden for AVS-landene, 4) voksende globale udfordringer og 5) manglende inklusive multilaterale partnerskaber til sikring af effektiv regeringsførelse. Konsekvensanalysen ledsager meddelelsen om EU's fremtidige forbindelser med AVS-landene efter 2020 og danner grundlag for den efterfølgende anbefaling og de vedhæftede forhandlingsdirektiver.
Hvad kan der forventes af initiativet?
Det generelle mål er at forme forbindelserne med AVS-landene efter 2020 for at beskytte EU's interesser på bedste vis. De specifikke mål er følgende: 1) fremme bæredygtig udvikling i AVS-landene, 2) styrke EU's sikkerhed og økonomiske velstand, 3) inddrage den øgede regionale dynamik i og uden for AVS-landene, 4) sikre stærkere alliancer for at tackle globale udfordringer og 5) styrke den inkluderende deltagelse af aktører på forskellige planer.
Hvad er merværdien ved tiltag på EU-plan?
De udfordringer, som EU og dets borgere står over for, kræver en omfattende og koordineret tilgang. EU er takket være sit brede spektrum af politikker og instrumenter godt rustet til at imødegå sådanne udfordringer og gribe de muligheder, der ligger forude. Tiltag på EU-plan har en merværdi med hensyn til politisk og finansiell indflydelse, som er større end summen af de enkelte medlemsstaters tiltag. Det er vigtigt, at nogle politikområder, navnlig handel, udelukkende er EU's kompetence. Endvidere bidrager dette initiativ direkte til at gøre EU til en "stærk global aktør", hvilket blev fremhævet som en af de politiske prioriteter, som Kommissionens formand præsenterede i 2014. De specifikke prioriterede eksterne tiltag defineres yderligere i EU's globale strategi og den europæiske konsensus om udvikling, som er ved at blive revideret, samt andre relevante EU-sektorpolitikker. Endelig sikrer det globale netværk af EU-delegationer en (politisk) tilstedeværelse i lande, hvor mange medlemsstater ikke er repræsenteret.
B. Løsninger
Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige politiske løsningsmodeller er blevet overvejet? Foretrækkes én model frem for andre? Hvorfor?
Af de mange modeller, som er fremkommet i høringsprocessen, er det kun dem, der blev anset for sandsynligvis at kunne nå (de fleste af) EU's nye mål, som har været genstand for en fuldstændig vurdering. Den aktuelle Cotonouaftale, som rækker ind i 2020, er referencegrundlaget for andre modeller. Den første model omfatter ikke noget specifikt partnerskab mellem EU og AVS-landene, da de eksisterende politikker og strategier anses for at være velegnede til at nå de nye mål. Den anden model forudsætter, at der aftales et nyt partnerskab, hvor de forskellige mål forfølges med enten alle AVS-lande gennem mere regionale metoder eller en kombination af de to. I denne

forbindelse overvejes tre forskellige delmodeller: 1) en fælles aftale med alle AVS-lande, 2) tre særskilte regionale aftaler med henholdsvis landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet, 3) en aftale bestående af tre særskilte regionale partnerskaber under en fælles paraply.

På baggrund af en grundig analyse foretrækkes model nr. 3. En ny partnerskabsaftale, der omfatter en overordnet paraply med fælles principper, værdier og mål og med muligheder for samarbejde mellem EU og AVS-landene i internationale sammenhænge, og som omfatter tre regionale partnerskaber for landene i henholdsvis Afrika, Vestindien og Stillehavet, som vil integrere eksisterende regionale strategier. Denne model gør det muligt at bevare alle de positive elementer i den nuværende Cotonouaftale (som fremhævet i evalueringen af Cotonouaftalen). Endnu vigtigere er det, at det vil skabe de rette betingelser for, at EU kan nå sine nye mål, herunder at forfølge sine politiske og økonomiske interesser mere effektivt, øge sin indvirkning på den internationale scene og forbedre mulighederne for at gennemføre 2030-dagsordenen. Endvidere vil det ved at tage højde for de øgede regionale dynamikker og den øgede heterogenitet i AVS-landene give mulighed for at træffe foranstaltninger på det mest hensigtsmæssige plan i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Endelig ventes det, at det nye partnerskab bliver juridisk bindende. Det er mere sandsynligt, at fælles tilsagn gennemføres, når den politiske vilje styrkes med bindende bestemmelser. Dette sikrer overholdelse af vigtige elementer af det nye partnerskab gennem forbedret politisk dialog og sikrer en platform for gennemførelsen af de økonomiske partnerskabsaftaler. Den juridiske binding giver en række fordele og ingen væsentlige ulemper.

Hvem støtter hvilken model?

Høringsprocessen har vist, at der skal foretages visse væsentlige ændringer af EU's eksisterende ordning med AVS-landene. Opnåelsen af målene for bæredygtig udvikling og gennemførelsen af 2030-dagsordenen ses generelt som vigtige prioriteter. EU's medlemsstater har givet udtryk for et stærkt ønske om et politisk partnerskab og styrkede bestemmelser, der giver mulighed for at fremme vigtige EU-interesser mere effektivt. Generelt er der enighed om behovet for at tage højde for den øgede regionale dynamik og undgå overlapninger mellem forskellige rammer. Der er dog forskellige holdninger til graden af den regionalisering, som skal finde sted. Mange taler for at opbygge alliancer med AVS-partnerlandene for at fremme fælles interesser og værdier i forskellige internationale sammenhænge. Civilsamfundsorganisationer har opfordret til en mere inklusiv inddragelse af forskellige typer af ikkestatslige aktører i alle aspekter af forbindelserne mellem EU og AVS. AVS-landene har gentaget deres beslutning om at "stå sammen som en gruppe", og at partnerskabet mellem EU og AVS skal konsolideres gennem en formaliseret, omfattende og juridisk bindende ramme.

C. Den foretrukne models indvirkninger

Hvad er fordelene ved den foretrukne model (om nogen, eller de vigtigste)?

Den foretrukne model gør det muligt at nå alle de ovenfor nævnte mål. EU vil især kunne fremme sine økonomiske og politiske interesser, herunder øget sikkerhed, ordentlig styring af migration, øget økonomisk velstand og, mere generelt, bæredygtig og inklusiv udvikling (navnlig i AVS-landene) med henblik på at bidrage til den vellykkede gennemførelse af 2030-dagsordenen. Dette gøres ved at fremme EU's skræddersyede tiltag i de tre AVS-regioner og styrke den fælles ramme. Dette skaber igen de ideelle betingelser for at opbygge strategiske alliancer med en gruppe på 79 AVS-lande. Dette er vigtigt i forhold til at tackle globale udfordringer, navnlig klimaændringer og andre aspekter af 2030-dagsordenen, samt i forhold til at maksimere EU's indvirkning på den internationale scene. Denne indvirkning kan øges ved at nå ud til de nordafrikanske lande og de medlemmer af gruppen af mindst udviklede lande og små østater, som ikke er AVS-lande. Endvidere bevares de positive aspekter af den samlede Cotonouaftale som fremhævet i evalueringen: bibeholder det stærke engagement til fremme af menneskerettigheder og demokratisk regeringsførelse og integration af centrale aktører i udviklingsprocessen, bibeholder de generelle bestemmelser, der understøtter handelssamarbejde og foretager betydelige justeringer af forvaltningssystemet, herunder den fælles

institutionelle ramme.
Hvilke omkostninger er forbundet med den foretrukne løsning (om nogen, ellers de vigtigste)?
Omkostningerne er ikke væsentlige. Revisionen af samforvaltningssystemet (f.eks. fælles institutioner, national anvisningsberettiget) og integration af EU's eksisterende regionale strategier for Afrika, Vestindien og Stillehavet hjælper med at reducere omkostningerne og undgå dobbelt forvaltning og dobbelte gennemførelsesopgaver på tværs af de forskellige niveauer. Omkostningerne i forbindelse med gennemførelsen af bistandsprogrammer og -projekter ventes ikke at ændre sig væsentligt i forhold til den eksisterende praksis.
Hvordan vil de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne blive berørt?
Bæredygtig og inklusiv økonomisk vækst og udvikling af den private sektor, herunder handel og investeringer, er en del af de specifikke mål i dette initiativ. Dette vil give nye økonomiske muligheder for EU's virksomheder, herunder SMV'er.
Vil det have stor indvirkning på de nationale budgetter og myndigheder?
Det vigtigste finansielle instrument, der ligger til grund for Cotonouaftalen, Den Europæiske Udviklingsfond (EDF), er en fond uden for budgettet, der finansieres af direkte bidrag fra EU's medlemsstater. Vurderingen af EDF ligger ikke inden for denne konsekvensanalyses område. Fremtiden for EDF håndteres i forbindelse med gennemgangen af den næste flerårige finansielle ramme (FFR). Der er ingen andre væsentlige indvirkninger på de påtænkte nationale budgetter eller administrationer.
Vil der være andre væsentlige virkninger?
Ikke relevant
Proportionalitet
Den foretrukne politiske model stemmer fuldt ud overens med og supplerer EU's medlemsstaters bilaterale tiltag. Den pålægger ikke EU's medlemsstater eller økonomiske aktører yderligere byrder. Endvidere fokuserer den på et mere effektivt og virkningsfuldt partnerskab og indretter det i forhold til den øgede regionalisering af forbindelserne mellem EU og AVS-landene. Vurderingen af den nuværende Cotonouaftale har også vist administrative svagheder i flere beslutnings- og forvaltningsprocesser, som vil blive behandlet.
D. Opfølgning
Hvornår vil politikken blive revideret?
Overvågning og vurdering af de specifikke mål vil antage forskellige former, eftersom de tilhører forskellige politikområder, og de er ikke alle lige kvantificerbare. Ikke desto mindre sørger de regelmæssige fælles gennemgange for, at der er et system, der kan bruges til at identificere de områder i partnerskabet, som skal tilpasses eller styrkes. Endvidere giver de relevante oplysninger, der kan indgå i interne forvaltningsbeslutninger og dermed styrke rammen for at sikre effektiv EU-finansiering af eksterne tiltag.