

Europaudvalget 2011

KOM (2011) 0838 Bilag 1, KOM (2011) 0839 Bilag 1, KOM (2011) 0845 Bilag 1, KOM (2011) 0844 Bilag 1, KOM (2011) 0840 Bilag 1, KOM (2011) 0843 Bilag 1, KOM (2011) 0843 Bilag 1, KOM (2011) 0837 Bilag 1, KOM (2011) 0846 Bilag 1, KOM (2011) 0841 Bilag 1, KOM (2011) 0839 Bilag 1, KOM (2011) 0845 Bilag 1, KOM (2011) 0844 Bilag 1, KOM (2011) 0840 Bilag 1, KOM (2011) 0842 Bilag 1, KOM (2011) 0843 Bilag 1, KOM (2011) 0837 Bilag 1, KOM (2011) 0846 Bilag 1, KOM (2011) 0841 Bilag 1
Offentligt

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Telefon +45 33 92 00 00
Telefax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
<http://www.um.dk>
Girokonto 3 00 18 06

Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EUK	13. februar 2012

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Kommissionens forslag til de eksterne finansielle instrumenter

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Udenrigsministeriets grund- og nærhedsnotat vedrørende Kommissionens forslag til de eksterne finansielle instrumenter, KOM (2011) 0837, KOM (2011) 0838, KOM (2011) 0839, KOM (2011) 0840, KOM (2011) 0841, KOM (2011) 0842, KOM (2011) 0843, KOM (2011) 0844, KOM (2011) 0845 og KOM (2011) 0846.

Nicolai Wammen

Europaudvalget 2011

KOM (2011) 0838 Bilag 1, KOM (2011) 0839 Bilag 1, KOM (2011) 0845 Bilag 1, KOM (2011) 0844 Bilag 1, KOM (2011) 0840 Bilag 1, KOM (2011) 0842 Bilag 1, KOM (2011) 0843 Bilag 1, KOM (2011) 0837 Bilag 1, KOM (2011) 0846 Bilag 1, KOM (2011) 0841 Bilag 1, KOM (2011) 0839 Bilag 1, KOM (2011) 0845 Bilag 1, KOM (2011) 0844 Bilag 1, KOM (2011) 0840 Bilag 1, KOM (2011) 0842 Bilag 1, KOM (2011) 0843 Bilag 1, KOM (2011) 0837 Bilag 1, KOM (2011) 0846 Bilag 1, KOM (2011) 0841 Bilag 1 Offentligt

Grund- og Nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg – Kommissionens forslag til de eksterne finansielle instrumenter

KOM(2011) 837, KOM(2011) 838, KOM(2011) 839, KOM(2011) 840, KOM(2011) 841, KOM(2011) 842, KOM(2011) 843, KOM(2011) 844, KOM(2011) 845, KOM(2011) 846

Den 1. februar 2012

1. Resumé

Kommissionen har fremsat en række forslag til retsakter og meddelelser for flere af EU's eksterne finansielle instrumenter (kategori 4 på EU-budgettet) samt forslag om oprettelse af en ny 11. Europæiske Udviklingsfond. Der foreslås grundlæggende en videreførelse af de eksisterende instrumenter. Væsentligste nyskabelse er den foreslåede etablering af et nyt partnerskabsinstrument, der skal afløse det nuværende instrument for de industrialiserede lande, et tværgående instrument samt etablering af et panafrikansk program under udviklingsinstrumentet I dette notat behandles 9 eksterne finansielle instrumenter samt den Europæiske Globaliseringsfond der er placeret uden for EU-budgettet. I Kommissionens forslag til en ny *11. Europæiske Udviklingsfonder* der på indholdssiden ikke lagt op til større substantielle ændringer i forslaget i forhold til den gældende interne aftale om Den 10. Europæiske Udviklingsfond. Forslaget på *DCI* udmønter principperne i Kommissionens meddelelse om fornyelsen af EU's udviklingspolitik om bl.a. øget fokus på menneskerettigheder og demokrati, øget sektorkoncentration, samt differentierende partnerskaber baseret på modtagerlandenes behov, kapacitet, performance samt virkning af EU's bistand. Forslaget til *ENPI* følger den nye tilgang og opfordrer navnlig til at yde større støtte til naboskabslande, der arbejder på at skabe et demokratisk samfund og gennemføre reformer, i overensstemmelse med princippet om, at "flere reformer giver flere midler", og princippet om "gensidig ansvarlighed". I det nye førtiltrædelsesinstrument *IPA II* lægges op til fortsat at fokusere på at opnå resultater med udvidelsespolitikken, der udgør en af de vigtigste prioriteter for EU's optræden udadtil. *IPA II* vil dermed bidrage til at fremme stabilitet, sikkerhed og velstand i Europa. Der er i udkastet til forordningen kun forudset mindre justeringer i forhold til det oprindelige *Stabilitetsinstrument*, og instrumentets anvendelsesområde og formål videreføres. Forslaget fra Kommissionen lægger op til en videreførelse af instrumentets anvendelsesområde og formål, samt fastholdelse af civilsamfundet som den primære samarbejdspartner, dvs. at der fortsat ydes støtte til demokratifremme i tredje-lande uden foreliggende samtykke fra disses regeringer. Det nye *Partnerskabsinstrument* skal fremme EU's kerneinteresser og adressere fælles, globale udfordringer på f.eks. klimaområdet. Partnerskabsinstrumentet erstatter Instrumentet til samarbejde med de industrialiserede lande (ICI), der omfatter 17 højt industrialiserede og højindkomstlande. Andre af EU's strategiske partnere har hidtil været omfattet af det nuværende Udviklingsinstrument (DCI), hvilket har begrænset samarbejdet til udelukkende at fokusere på fattigdomsbekæmpelse i de pågældende lande. Kommissionens forslag til *instrumentet for nuklear sikkerhed* fokuserer på fremme af samarbejdet med 3-lande om nuklear sikkerhed på en række områder. Grønland har siden udmeldelsen af EU 1. januar 1985 været associeret EU som et oversøisk land og territorium (OLT) og har ud over partnerskabet også en fiskeripartnerskabsaftale. *Partnerskabet mellem EU og Grønland* og Danmark skal skabe en ramme for politisk dialog og samarbejde inden for områder af fælles interesse, herunder globale spørgsmål som energi, klimaforandring, miljø, naturressourcer, maritim transport, forskning og innovation. Blandt de nye instrumenter i forslaget er også et forslag om en *tværgående forordning*, der bl.a. indeholder fælles regler og procedurer for implementering af de eksterne instrumenter.

2. Baggrund

Europakommissionen fremlagde den 7. december 2011 forslag til retsakter og meddelelser for en række instrumenter under EU's eksterne politikker (kategori 4 på EU budgettet) som led i forhandlingerne om EU's flerårige finansielle ramme (MFF). Samtidig med fremlæggelsen af de finansielle instrumenter, der finansieres over EU-budgettets kategori 4, har Kommissionen fremlagt forslag til en intern aftale henblik på oprettelse af en ny 11. Europæisk Udviklingsfond (EUF 11). EU-medlemslandene skal efter den interne aftale bidrage direkte til fonden, der ikke er en del af EU-budgettet.

Hovedparten af forordningerne på det eksterne område udløber. Det gælder dog ikke det humanitære instrument (HAI), hvorfor Kommissionen ikke har fremlagt nye forordningsforslag. Kommissionen foreslår grundlæggende en videreførelse af de eksisterende instrumenter i lyset af den tidligere gennemførte omfattende tilpasning heraf op til perioden 2007-2013. Dette grundnotat indeholder omtale af hovedparten af de fremlagte instrumenter: Det europæiske naboskabsinstrument, førtiltrædelsesinstrumentet, stabilitetsinstrumentet, menneskerettighedsinstrumentet, partnerskabsinstrumentet, Grønlandsinstrumentet, den tværgående forordning samt forslaget om oprettelse af en ny 11. Europæisk Udviklingsfond uden for budgettet.

Pakken af retsakter følger, efter Kommissionen i juni 2011 præsenterede forslag til den samlede flerårige finansielle ramme for 2014-2020. Her foreslog Kommissionen 70 mia. euro allokeret til kategori 4, svarende til at 6,8 pct. af de samlede foreslåede forpligtigelsesbevillinger for perioden 2014-2020. Derudover kommer godt 30 mia. euro til en ny 11. Europæisk Udviklingsfond.

Forslagene har hjemmel i Traktaten om den Europæiske Union (TEU) og traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), mere specifikt:

Europæiske udviklingsfond: Udenfor EU-budgettet. Aftalen bygger generelt på Traktaten om den Europæiske Union (TEU) og traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)

Udviklingsinstrumentet: TEUF særligt artikel 209 stk. 1

Europæiske naboskabsinstrument: TEUF særligt artikel 209, stk. 1 og artikel 212, stk. 2.

Førtiltrædelsesinstrumentet: TEUF særligt artikel 212, stk. 2.

Stabilitetsinstrumentet: TEUF artikel 209 og 212.

Menneskerettighedsinstrumentet: TEUF artikel 209 og 212.

Partnerskabsinstrumentet: TEUF særligt artikel. 207, 209 og 212.

Instrumentet vedr. nuklear sikkerhed: Atomtraktaten artikel 203

Grønlandsinstrumentet: TEUF artikel 203

Den tværgående forordning: TEUF særligt artikel 209 og 212.

Forslagene skal med tre undtagelser behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. De tre undtagelser er:

Grønlandsinstrumentet skal vedtages af Rådet med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

Det nukleare instrument vedtages med enstemmighed i Rådet efter høring af Europa-Parlamentet.

Den Europæiske Udviklingsfond (EUF) er ikke en forordning, men intern aftale mellem repræsentanterne for EU's medlemsstaters regeringer forsamlet i Rådet, så det er ikke omfattet af lovgivningsproceduren. Derfor skal Europa-Parlamentet heller ikke involveres. Beslutningen om den 11. EUF skal træffes ved enstemmighed mellem medlemslandene.

3. Formål og indhold

De 9 forslag, der indgår i dette notat, er instrumenter, der udløber og derfor skal genforhandles, samt forslag om nye instrumenter. Kommissionen har efter den store revision af de eksterne instrumenter i 2006 kun lagt op til få ændringer i opdelingen af instrumenterne. Instrumenterne skal evalueres senest i midten af 2018. Væsentligste nyskabelse er den foreslåede etablering af et nyt partnerskabsinstrument, der skal afløse det nuværende instrument for de industrialiserede lande, et tværgående instrument samt etablering af et panafrikansk program under udviklingsinstrumentet DCI. Tabel 1 viser Kommissionens foreslåede midler til kategori 4 på EU-budgettet. Kommissionen foreslår en stigning på 23,2 procent for kategori 4, når der sammenlignes med den aktuelle budgetperiode. Under forhandlingerne om den aktuelle budgetperiode blev der afsat stigende midler gennem perioden 2007-2013, for at finansiere periodens planlagte nye prioriteter herunder etableringen af den fælles udenrigstjeneste.

Tabel 1:

Det globale Europa				
Mia. euro 2011-priser (forpligtelser)	2007 - 2013	2014 - 2020	Ændring (Mia. euro)	Ændring (Procent)
EU's eksterne finansielle instrumenter indenfor EU-budgettet	56,8	70,0	13,2	23,2
Den europæiske udviklingsfond	24,5	30,3	5,8	23,7

Anm.: Sammenligning af perioderne 2007-2013 og 2014-2020 er behæftet med usikkerhed, idet der endnu ikke er fuld klarhed over, hvordan og i hvilken udstrækning underprogrammer flyttes mellem budgetkategorier.

Kilde: IIA af 20. juli 2010 samt COM (2011) 500

Tabel 2 viser Kommissionens forslag til fordelingen af midler under kategori 4 fordelt på instrumenter.

Tabel 2

Det globale Europa, de eksterne finansielle instrumenter

Mio. euro, 2011-priser	Kommissionens forslag 2014-2020
Udviklingsinstrumentet (DCI)	20.597
Naboskabspolitikken (ENI)	16.097
Førtiltrædelsesinstrumentet (IPA)	12.520
Humanitære instrument (HAI)	6.405
Stabilitetsinstrumentet (IFS)	2.510
Fælles udenrigstjeneste (CFSP)	2.510
Menneskerettighedsinstrumentet (EIDHR)	1.400
Partnerskabsinstrumentet (PI)	1.000
Grønlandsinstrumentet	217,8
Instrument for nuklear sikkerhed (INSC)	560
Makro-finansiell assistance	593
Andet	2.591,2
Margin	3.000
Uden for EU-budgettet, Den europæiske Udviklingsfond	30,3

Kilde: Com(2011) 500 Final

Forhandlingerne om disse instrumenter skal alle indledes under dansk formandskab i de relevante arbejdsgrupper.

Europæiske udviklingsfond (EUF)

Samarbejdet med udviklingslande i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS-landene) under Cotonou-aftalen og med de oversøiske lande og territorier (OLT) finansieres gennem Den Europæiske Udviklingsfond. Efter en intern aftale mellem EU-medlemslandene bidrager landene direkte til fonden, der ikke er en del af EU-budgettet. EUF 11 foreslås at skulle være i kraft et år længere end tidligere europæiske udviklingsfonde – syv år mod tidligere seks år. Der er på indholdssiden ikke lagt op til større substantielle ændringer i forslaget i forhold til den gældende interne aftale om Den 10. Europæiske Udviklingsfond. Det foreslås fortsat, at der nedsættes udvalg i Kommissionen (EUF-udvalget) og i Den Europæiske Udviklingsbank (EIB) (Investeringsfacilitetsudvalget) med deltagelse af repræsentanter fra EU-medlemslandene med henblik på forvaltning af midlerne under EUF 11. Det foreslås, at der ikke tilføres flere midler til investeringsfaciliteten under Den Europæiske Investeringsbank (EIB) da fonden er en revolverende fond, hvor de udlånte midler betales tilbage til fonden. Derimod forudses det, at der stilles et beløb på op til 2,5 mia. euro til rådighed for investeringsfaciliteten af bankens egne midler.

Udviklingsinstrumentet (DCI)

Kommissionens forslag til udviklingsinstrumentet udmønter principperne i Kommissionens meddelelse om fornyelsen af EU's udviklingspolitik om bl.a. øget fokus på menneskerettigheder

og demokrati, øget sektorkoncentration, samt differentierende partnerskaber baseret på modtagerlandenes behov, kapacitet, performance samt virkning af EU's bistand. Instrumentet skal bidrage til fattigdomsbekæmpelse i udviklingslande dels gennem bilaterale og regionale geografiske programmer, og dels gennem to større tværgående programmer. I alt 46 udviklingslande har mulighed for at opnå støtte gennem udviklingsinstrumentet. Kommissionen har foreslået at fokusere listen over lande, som der indgås bilateralt samarbejde med til 27 udviklingslande. De 27 udviklingslande er generelt lavindkomstlande - valgt ud fra fattigdomskriterier, hvorimod alle 46 lande vil kunne få gavn af de regionale og tematiske programmer. Det største tværgående program samler en række tidligere mindre horisontale programmer og har til formål at adressere globale offentlige goder og udfordringer som klimaændringer, miljø, energi, fødevarerikkerhed og migration, mens det andet vil have fokus på støtte til civilsamfundet. Herudover foreslås et pan-afrikansk program, som skal understøtte implementeringen af det strategiske partnerskab mellem EU og Afrika.

Der lægges op til mere fleksibilitet i udviklingsinstrumentet gennem etablering af en reserve, hvilket vil gøre det muligt for EU at reagere på uforudsete situationer og kriser i partnerlandene. Desuden introduceres mere simple og fleksible programmeringsprocedurer med henblik på hurtigere og mere effektiv implementering af EU's udviklingsbistand

Forslaget på DCI udmønter principperne i Kommissionens meddelelse om fornyelsen af EU's udviklingspolitik om bl.a. øget fokus på menneskerettigheder og demokrati, øget sektorkoncentration, samt differentierende partnerskaber baseret på modtagerlandenes behov, kapacitet, performance samt virkning af EU's bistand.

Naboskabsinstrumentet (ENP)

Formålet med det europæiske naboskabsinstrument (ENI) er gennemførelse af den europæiske naboskabspolitik (ENP). ENP blev udformet i 2004 og omfatter 16 naboer øst og syd for EU's grænser, nemlig Algeriet, Armenien, Aserbajdsjan, Belarus, Egypten, Georgien, Israel, Jordan, Libanon, Libyen, Republikken Moldova, Marokko, de besatte palæstinensiske områder, Syrien, Tunesien og Ukraine. ENP lægger op til udvikling af særlige forbindelser med sine nabolande med henblik på at skabe et område med velstand og godt naboskab langs EU's grænser.

Inden for rammerne af ENP tilbyder EU sine naboer privilegerede forbindelser, der tager udgangspunkt i, at parterne gensidigt tilslutter sig en række værdier og principper såsom demokrati og menneskerettigheder, retsstatsprincippet, god forvaltningspraksis, markedsøkonomiske principper og en bæredygtig udvikling, bl.a. en indsats på klimaområdet. Politikken omfatter desuden politisk associering og dybere økonomisk integration, øget mobilitet og øgede mellemfolkelige kontakter. ENP finansieres på nuværende tidspunkt via et særligt instrument, det europæiske nabo- og partnerskabsinstrument (ENPI), der omfatter ovennævnte 16 naboskabslande og Rusland. ENPI foreslås fra 1. januar 2014 erstattet af det nye naboskabsinstrument ENI.

Siden ENP og ENPI blev lanceret, har situationen ændret sig væsentligt i naboskabslandene på en række områder. Som følge heraf er der blevet udformet en ny vision for ENP, som er skitseret i den fælles meddelelse fra EU's udenrigsrepræsentant og Kommissionen "En ny tilgang til nabolande i forandring", der blev vedtaget den 25. maj 2011, og Rådets konklusioner, der blev

vedtaget den 20. juni 2011. I den nye tilgang opfordres der navnlig til at yde større støtte til naboskabslande, der arbejder på at skabe et demokratisk samfund og gennemføre reformer, i overensstemmelse med princippet om, at "flere reformer giver flere midler", og princippet om "gensidig ansvarlighed".

Forslaget til ENPI følger den nye tilgang og opfordrer navnlig til at yde større støtte til naboskabslande, der arbejder på at skabe et demokratisk samfund og gennemføre reformer, i overensstemmelse med princippet om, at "flere reformer giver flere midler", og princippet om "gensidig ansvarlighed".

På denne baggrund og på grundlag af gennemførte høringer og evalueringer vil det foreslåede nye instrument ENI lægge op til en række nye principper for tildeling og administration af bistanden herunder især:

- Anvendelse af princippet om, at "flere reformer giver flere midler", og om gensidig ansvarlighed i overensstemmelse med den nye vision for ENP, navnlig gennem specifikke bestemmelser om differentiering, hvad angår den finansielle støtte og programmeringsprocessen.
- Rationalisering, afkortning og fokusering af processen, navnlig for ENP-naboskabslande, som i fællesskab med EU har aftalt de strategiske prioriteter i handlingsplaner eller tilsvarende dokumenter.
- Fokusering på færre, prioriterede strategiske mål samtidig med sikring af den fornødne fleksibilitet i instrumentet.
- Tilpasning af gennemførelsesbestemmelserne og styrkelse af sammenhængen mellem eksterne instrumenter.
- Styrkelse af bestemmelserne vedrørende samarbejdet på tværs af grænserne for at fremme en effektiv og hurtig gennemførelse af programmerne.
- Fremme af en tættere forbindelse med EU's interne instrumenter og politikker, herunder ved at optrappe samarbejdet med Kommissionen i programmeringsfasen og fremme mekanismerne for koordination af midler fra interne og eksterne budgetposter på EU-budgettet.
- Begrænsning af Ruslands adgang til ENI-støtte for derved at afspejle Ruslands forbedrede økonomiske position.

Førtiltrædelseinstrumentet (IPA)

Instrumentet for førtiltrædelsesbistand (IPA) er det finansielle instrument, der støtter EU's udvidelsesstrategi. Formålet med støtten er at forberede kandidatlandene og de potentielle kandidatlande på forpligtelserne ved et muligt medlemskab af EU. Kommissionen foreslår en videreførelse af instrumentet.

De fleste lande på Vestbalkan er forholdsvis unge stater, der blev dannet efter opløsningen af det tidligere Jugoslavien. Der er således iflg. Kommissionen fortsat behov for konsolidering og styrkelse af den politiske stabilitet og af principperne om demokrati og respekt for menneske-

rettighederne samt god forvaltningspraksis – som alle er grundlæggende byggesten i EU-samarbejdet.

I det nye førtiltrædelsesinstrument (IPA II) lægges op til fortsat at fokusere på at opnå resultater med udvidelsespolitikken, der udgør en af de vigtigste prioriteter for EU's optræden udadtil. IPA II vil dermed bidrage til at fremme stabilitet, sikkerhed og velstand i Europa. Det overordnede politiske mål er fortsat at støtte kandidatlande og potentielle kandidatlande i deres forbedringer til EU-medlemskab og deres institutioner og økonomier i deres gradvise tilpasning til Den Europæiske Unions standarder og politikker under hensyntagen til deres særlige behov og i overensstemmelse med deres individuelle udvidelsesdagordener.

Landekredsen, som vil være omfattet af instrumentet, er Albanien, Bosnien-Hercegovina, Island, Kosovo, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Montenegro, Serbien og Tyrkiet. Socioøkonomiske indikatorer viser, at udvidelseslandene med undtagelse af Island stadig ligger et godt stykke under EU-gennemsnittet og også under niveauet for de svageste medlemsstater.

Den forbedrede strategiske målretning af førtiltrædelsesbistanden vil bl.a. hjælpe udvidelseslandene i deres bestræbelser for at forebygge og tackle organiseret kriminalitet og korruption samt styrke deres evne til at sikre retshåndhævelse, grænseforvaltning og migrationskontrol.

Både kandidatlande og potentielle kandidatlande vil i henhold til forslaget have adgang til støtte under IPA II forordningen indenfor alle fem identificerede politikområder for hermed bedre at sætte landenes konkrete behov for bistand i centrum.

I det nye forordningsforslag lægges op til en mere sammenhængende, strategisk og resultatorienteret tilgang med bedre kobling til prioriteterne i EU's udvidelsespolitik. Det vil ske ved øget brug af flerårig planlægning, fokus på sektorstrategier i stedet for individuelle projekter og styrkelse af det lokale ejerskab i landene. Endvidere vil man søge at gøre støtten mere fleksibel og tilpasset de individuelle lande ved dels at sætte de konkrete behov i centrum for vurderingen af støtte til forskellige politikområder, dels at fremme fleksibilitet mellem prioriteterne ved bl.a. at åbne mulighed for overførsel af støttemidler mellem sektorer og fra et budgetår til det næste. Man vil søge en mere strømlinet og virkningsfuld støtte ved forenkling af regelgrundlag og procedurer for udbud og bedre samarbejde med andre donorer.

Stabilitetsinstrumentet

Stabilitetsinstrumentet er et af EU's centrale instrumenter i håndteringen af pludseligt opståede kriser. Det blev skabt i 2006 og afløste den hurtige reaktionsmekanisme, der blev opfattet som uflexibel. Baggrunden for instrumentet er således at skabe et instrument, der kan varetage en fælles EU-tilgang til internationale kriser ud over dem, hvor humanitær bistand er påkrævet, og støtter EU's kapacitet inden for kriseberedskab, forebyggelse og kriserespons. Instrumentet er på den måde unikt i EU's freds-, sikkerheds- og udviklingsarkitektur, og tillader EU at intervenere mere effektivt i krisituationer. Det er dog samtidig blevet påpeget, at instrumentet kan forbedres på en række områder, herunder gøres yderligere fleksibelt.

Stabilitetsinstrumentet har tre målsætninger:

- a) i tilfælde af en krise eller begyndende krise hurtigt at bidrage til stabiliteten ved at yde en effektiv indsats til at hjælpe med at bibeholde, etablere eller reetablere forholdene for en passende implementering af EU's udviklingsindsatser,
- b) at forhindre konflikter, sikre passende forberedelse til at håndtere krisesituationer og fredsopbygning,
- c) at håndtere specifikke globale og trans-regionale trusler der har en destabiliserende effekt, herunder klimaforandringer.

Stabilitetsinstrumentet kan anvendes til at håndtere pludseligt opståede situationer, der ikke kan håndteres ved hjælp af andre instrumenter, på grund af; a) nødvendigheden af en hurtig reaktion, b) den globale eller trans-regionale karakter af situationen, som således går udover omfanget af de geografiske instrumenter, c) der kan anvendes midler til ikke-bistandsindsatser (f.eks. antiterrorindsatser) og d) at instrumentet kan anvendes til ikke-landespecifikke indsatser. På den vis kan instrumentet f.eks. anvendes til bredere stabiliseringsindsatser i tredjelande, uanset om katastroferne er menneskabt eller er som følge af naturkatastrofer.

Der er i udkastet til forordningen kun forudset mindre justeringer i forhold til det oprindelige Stabilitetsinstrument, og instrumentets anvendelsesområde og formål videreføres. De væsentligste nye elementer synes at være en forøgelse af beløbsgrænsen for, hvornår Kommissionen egenhændigt kan gennemføre tiltag under instrumentets målsætning med efterfølgende information af Rådet. Dertil kommer ændringer i forbindelse med den finansielle konvolut, hvor der ønskes tilføjet en fast ramme, hvor 65 pct. af rammen allokeres til krisesituationer, mens de resterende allokeres til programmeringsdelen. Begge disse ændringer skyldes et ønske om at øge instrumentets fleksibilitet. Derudover er der lagt op til en øget brug af delegerede retsakter, hvor bl.a. assistance i forbindelse med krisesituationer vil blive løftet over i et annek.

Menneskerettighedsinstrumentet (EIDHR)

Finansieringsinstrumentet for fremme af demokrati og menneskerettigheder på verdensplan (EIDHR) udgør et af de primære værktøjer til at realisere EU's fælles udenrigs- og udviklingspolitiske målsætning for menneskerettigheds- og demokratifremme i tredjelande. Fremme af demokrati og menneskerettigheder omfatter ud over EIDHR-instrumentet bl.a. politisk dialog, diplomatiske initiativer, finansielt og teknisk samarbejde.

Det overordnede formål med EIDHR er at bidrage til udvikling og konsolidering af respekten for menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder samt af demokrati og retsstatsprincippet i tredjelande, regionalt og på globalt plan. Der anlægges, som i de øvrige EU-instrumenter og på linje med EU-politikker på menneskerettigheds- og demokratiområdet, en bred tilgang til dagsordenen.

Forslaget fra Kommissionen lægger op til en videreførelse af instrumentets anvendelsesområde og formål, samt fastholdelse af civilsamfundet som den primære samarbejdspartner, dvs. at der fortsat ydes støtte til demokratifremme i tredjelande uden foreliggende samtykke fra disses regeringer. Denne tilgang komplimenterer de øvrige EU-instrumenter og landeprogrammer, som i stigende grad fokuserer på demokrati og menneskerettigheder, men dog med særlig vægt på

kapacitetsopbygning af offentlige institutioner. Det væsentligste nye element i udkastet til forordning er, at der åbnes op for muligheden for, at EU kan agere mere effektivt, smidigt og rettidigt i særligt vanskelige lande og i nød- og krisesituationer, hvor menneskerettigheder og de fundamentale frihedsrettigheder er under særligt hårdt pres.

Partnerskabsinstrumentet

Formålet med det foreslåede partnerskabsinstrument er at fremme EU og EU's fælles interesser og give "Europa 2020"-strategien global rækkevidde. Instrumentet dækker principielt alle tredjelande, men fokus vil især være på EU's strategiske partnere og vækstmarkeder. EU råder aktuelt ikke over et finansielt instrument, der muliggør samarbejde med nye vækstområder inden for områder, der fremmer EU's kerneinteresser og adresserer fælles, globale udfordringer på f.eks. klimaområdet. Hidtil har den slags samarbejde kun været muligt inden for Instrumentet til samarbejde med de industrialiserede lande (ICI), der omfatter 17 højt industrialiserede og højindkomstlande som f.eks. USA, Japan, Korea og Golfstaterne. Andre af EU's strategiske partnere har hidtil været omfattet af det nuværende Udviklingsinstrument (DCI), hvilket har begrænset samarbejdet til udelukkende at fokusere på fattigdomsbekæmpelse i de pågældende lande.

Det er på den baggrund Kommissionens vurdering, at ICI (Instrumentet for industrialiserede lande) ikke længere er tidssvarende pga. de udviklinger, der er sket siden 2007, herunder fremkomsten af nye vækstøkonomier som Indien, Kina og Brasilien, der ikke var omfattet af ICI.

Det nye Partnerskabsinstrument vil have til formål at åbne for EU's mulighed for at samarbejde på flere områder end udviklingsbistand med vigtige, globale aktører som f.eks. Brasilien, Rusland, Indien og Kina. Samtidig vil instrumentet kunne bidrage til at fremme EU's økonomiske udvikling gennem støtte til handelspolitik og til øget markedsadgang for europæiske virksomheder. Instrumentet skal endeligt bidrage til øget forståelse og synlighed af EU og dets rolle i verden gennem bl.a. Public Diplomacy-aktiviteter samt samarbejde inden for uddannelse og forskning.

Instrumentet vedr. nuklear sikkerhed

Instrumentet vedr. nuklear sikkerhed (INSC) har som formål at fremme EUs samarbejde med 3-lande om at sikre et højt nukleart sikkerhedsniveau og højt niveau af strålebeskyttelse globalt. De alvorlige konsekvenser af ulykken på Tjernobyl-værket i 1986 og Fukushima-Daiichi værket i 2011 er konkrete eksempler på vigtigheden heraf.

Konkret vil instrumentet blive anvendt til at fremme samarbejdet med 3-lande om nuklear sikkerhed på en række områder, herunder etablering af uafhængig tilsynsmyndighed, implementering af sikkerhedsstandarder og strålebeskyttelsesniveauer, udvikling og implementering af strategier, håndtering af brugt brændsel og dekommissionering af nukleare installationer og udvikling af nye nukleare sikkerhedsmekanismer. Der lægges vægt på, at modtagerlandet selv bidrager til finansiering af de pågældende aktiviteter.

Grønlandsinstrumentet

Kommissionen har fremsendt forslag til indgåelse af et nyt partnerskab mellem EU på den ene side og Grønland og Danmark på den anden side til afløsning for det nuværende partnerskab, der udløber 31. december 2013. Grønland har siden udmeldelsen af EU 1. januar 1985 været associeret EU som et oversøisk land og territorium (OLT) og har ud over partnerskabet også en fiskeripartnerskabsaftale. Det aktuelle partnerskab støtter Grønlands uddannelsessektor med 25 mio. euro om året, svarende til omtrent 6 % af Grønlands budget.

Det overordnede formål med partnerskabet mellem EU og Grønland og Danmark er at skabe en ramme for politisk dialog og samarbejde inden for områder af fælles interesse, herunder globale spørgsmål som energi, klimaforandring, miljø, naturressourcer, maritim transport, forskning og innovation. Det specifikke mål er at støtte en øget diversificering af den grønlandske økonomi gennem forbedring af arbejdsstyrkens kvalifikationer ved støtte til uddannelse, erhvervsuddannelse og informationsteknologiudvikling samt kapacitetsopbygning til udvikling og gennemførelse af nationale politikker. En udvidelse af samarbejdet til også at omfatte råstoffer overvejes.

Den tværgående forordning

Blandt de nye instrumenter i forslaget er også et forslag om en tværgående forordning, der bl.a. indeholder fælles regler og procedurer for implementering af de eksterne instrumenter. Formålet er at bidrage til en mere effektiv og fleksibel udmøntning af EU's eksterne bistand via en mere hensigtsmæssig sammenhæng mellem de enkelte instrumenters gennemførelse.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets udtalelse foreligger endnu ikke.

5. Nærhedsprincippet

Det vurderes, at Kommissionens forslag til de eksterne instrumenter er i overensstemmelse med nærhedsprincippet: Instrumenternes formål vedr. EU's udviklingssamarbejde, menneskerettigheder, naboskab, førtiltrædelsesstøtte, stabilitet, nuklear sikkerhed og partnerskab opnås mere effektivt på EU-niveau end af medlemslandene individuelt.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Forslaget har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

7. Konsekvenser

Forslag vedr. instrumenter på det eksterne område (kategori 4 på EU-budgettet) har statsfinansielle konsekvenser gennem indvirkningen på EU's budget. Danmark finansierer ca. 2 pct. af udgifterne på EU's budget svarende til 1,4 mia. euro eller knap 10 mia. kroner. Den samlede ramme for de eksterne instrumenter vil blive fastlagt med aftalen om den flerårige finansielle ramme 2014-2020. De indholdsmæssige forhandlinger om de eksterne instrumenter må således ikke foregribe de overordnede budgetforhandlinger.

Den europæiske udviklingsfond finansieres uden for EU-budgettet. Med henblik på en eventuel indbudgettering af udviklingsfonden i EU-budgettet efter 2020 foreslår Kommissionen en æn-

dring af medlemslandenes bidragsandele til fonden i forhold til de gældende bidragsandele, således at medlemslandenes andele tilnærmes deres relative andele af EU-budgettet. Den danske andel af betalingen til EUF 11 er foreslået som 1,97 %. Danmarks bidragsandel for den eksisterende EUF 10 er 2,0 %. Med det eksisterende forslag svarer det til et dansk bidrag på 596,9 mio euro eller 4178 mio kr.

8. Høring

Der er modtaget høringssvar fra Red Barnet (specifikt på Grønlandsinstrumentet, vedr. de andre instrumenter er Red Barnet repræsenteret af Concord Danmark) Concord Danmark, Ulandssekretariatet og LO/FTF Council (på engelsk).

Red Barnetshøringssvar til EU-Kommissionens forslag til "Proposal for a Council Decision on relations between the European Union on the one hand, and Greenland and the Kingdom of Denmark on the other"

Red Barnet har mange års erfaring med socialt arbejde for børn i Grønland og har på den baggrund forslag til en udbygning/præcisering af formålet og hovedsamarbejdsområder for partnerskabsaftale mellem EU og Grønland.

Red Barnet har hæftet sig ved, jf. s. 10, § 3, 1 (a), at en af hensigterne med partnerskabet er at styrke arbejdskraftens færdigheder. Red Barnet opfordrer til at "stærkelse af arbejdskraftens færdigheder" forstås bredt, således at den også giver mulighed for indsatser, der kan styrke uddannelsen af den kommende arbejdskraft. Vi vil her pege på behovet for en stærkere grundskole, bl.a. gennem flere uddannede lærere i grundskolen, udvikling af ungdomsuddannelserne, bedre skoleforhold for børn i bygderne og indsatser for at fastholde unge i skole- og uddannelsessystemet. En styrket grund- og ungdomsuddannelse er en vigtig forudsætning for en styrket kompetenceudvikling af den voksne arbejdskraft

Red Barnet er bevidst om, at Grønland ikke er medlem af EU og at valget af fokusområder for aftalen bygger på dialog mellem Grønland og EU og fælles identificering af udviklingsområder af fælles interesse. En fortolkning på området på linje med det Red Barnet forslår, bør dog ligge inden for de fælles interesser.

Concord Danmark høringssvar til EU-Kommissionens forslag til de finansielle instrumenter for EU's eksterne relationer

Overordnede kommentarer

Concord Danmark anser det for positivt, at EU Kommissionens foreslår en stigning i udgiftsområde 4 fra 56 til 62 mia. euro sammenlignet med de nuværende finansielle perspektiver (eksklusiv Den Europæiske Udviklingsfond (EUF) samt Instrumentet for Grønland og i løbende priser). Concord bakker særligt op omkring en styrkelse af Udviklingsinstrumentet (DCI) og Instrumentet for Demokrati og Menneskerettigheder (EIDHR).

Herudover er det positivt og helt afgørende, at DCI fastholder den primære og overordnede målsætning om fattigdomsreduktion, og på længere sigt fattigdomsbekæmpelse og at det under-

streges, at FN's internationale udviklingsmål (2015 målene) skal være vejledende for EU's udviklingssamarbejde og internationale indsats.

Concord Danmark finder det problematisk, at politikkoherens for udvikling er kun nævnt i bilag IV, men bør være et gennemgående og generelt princip for Kommissionens udviklingsarbejde. For at sikre at dette bør "Policy Coherence for Development" (PCD) bør være den term som bruges i teksten i stedet for blot "coherence", og det er ikke tilstrækkeligt, at PCD kun bliver nævnt i forbindelse med EU's optræden udadtil, som det er tilfældet i artikel 3 om de generelle principper. Princippet skal også gælde for EU's interne politikker, der kan have indflydelse på udviklingslandene. Dette er en traktatforpligtigelse (jf. art. 21, stk. 3 TEU og art. 208 TEUF)

Specifikke betragtninger og anbefalinger

En omfattende rettighedsbaseret tilgang bør afspejles i instrumenterne:

Concord Danmark finder det positivt, at menneskerettighedsområdet styrkes som en konsekvens af det arabiske forår. Menneskerettigheder har fået en central placering i EU's eksterne udviklingsarbejde, samtidig med at civilsamfundet, særligt i EIDHR, har fået en styrket rolle som aktiv forandringsaktør. Prioriteringen af lande med flest krænkelse af menneskerettighederne er positivt, da det er en klar erkendelse af, at EU må tage større risici, herunder at omgå staten og støtte civilsamfundsorganisationer direkte i deres arbejde for menneskerettigheder og demokrati. Concord Danmark finder dog at mainstreamingen af menneskerettighedsperspektivet står svagt i DCI, særligt i de af regulativets bilag, der beskriver aktivitetsområderne under de geografiske og tematiske programmer.

Herudover finder Concord Danmark det positivt, at både DCI og EIDHR understøtter en rettighedsbaseret tilgang og indeholder henvisninger til en række centrale rettigheder, herunder personer med handicap, udsatte børn, oprindelige folk, reproduktive rettigheder og migrantarbejdere.

Dog finder Concord Danmark det problematisk, at der ikke henvises særligt til retten til mad (selvom der findes instrumenter, såsom de frivillige retningslinjer mv., der fremmes af FAO) i de pågældende afsnit. Ligeledes er det problematisk, at køn ikke er tydeligt mainstreamet i dokumentet, og at der udelukkende henvises til "womens empowerment". Desuden bør det bemærkes, at unge, migranter og flygtninge falder ud af listen over grupper der er prioriteret i EIDHR. Dette er problematisk da beskyttelsen af migranter og flygtnings rettighed udgør et stigende problemområde i dag, og fordi unge, særligt i lyset af det arabiske forår, bør fremhæves, som en særligt væsentlig målgruppe, som skal støttes bl.a. omkring uddannelse og beskæftigelse.

I forhold til Naboskabsinstrumentet (ENI) bør Kommissionen særligt sikre sig mod situationer hvor EU på grund af tredjelands ulovlige implementering af aftaler ikke kan leve op til egne juridiske forpligtelser i henhold til fællesskabs- og folkeretten. Det gælder særligt i forhold til støtte til israelske bosættelser, og Concord Danmark mener derfor, at der skal indskrives en horizontalsafeguardclause, som sikrer, at Kommissionen ikke kan yde støtte til aktiviteter eller aktører, som er eller handler i strid med folkeretten og fællesskabsretten. Endvidere mener

Concord Danmark, at Kommissionen i ENI bør revidere sin forståelse af, hvad dyb demokratisering indebærer, så fx ratifikationen af de vigtigste internationale menneskerettighedskonventioner uden forbehold og deres integration i national lovgivning bliver et kriterium.

Concord Danmark finder det yderst problematisk, at DCI ikke henviser til helt centrale politiske rettigheder, herunder retten til ytringsfrihed, deltagelse, samt forsamlings- og organisationsfrihed. Disse nævnes i EIDHR, men civilsamfundets politiske råderum ville stå endnu stærkere, hvis støtten til demokrati her blev kædet mere eksplicit sammen med støtten til gunstige rammebetingelser for borgerdeltagelse og hvis menneskerettighedsforkæmpere forstås bredere end menneskerettighedsorganisationer.

Endeligt mener Concord Danmark at, det bør specificeres hvordan rettighedshaveres inddragelse konkret sikres.

Fokus på fattige mennesker og fattigdomsreducerende sektorer bør styrkes:

Concord Danmark finder det yderst positivt at EU Kommissionen foreslår lægger op til en fokusering og prioritering af de mindst udviklede lande og lavindkomst lande. Men dette må ikke betyde, at EU ikke forsat kan yde støtte til fattigdomsbekæmpelse i en række centrale middelindkomstlande. Ved at introducere differentierede partnerskaber, herunder at fjerne den bilaterale bistand for de rigeste middelindkomstlande og lande med mere end 1 % af verdens BNP (19 lande), risikerer EU at fjerne fokus fra kampen mod fattigdom og ulighed i lande med store "fattigdomsloomer" og dermed omkring 75 % af verdens fattigste mennesker.

Concord Danmark vil derfor gerne advare omkring brugen af overordnede og forsimplede kriterier såsom BNI, der skjuler intern ulighed i lande, til at afgøre hvorvidt et land kan modtage bistand eller ej. Det bør derfor understreges, at EU forsat skal arbejde i strategisk vigtige middelindkomstlande under forudsætning af der fokuseres på en klar rettighedsbaseret tilgang til udvikling om at bekæmpe ulighed, fattigdom og rettighedskrænkelser. Det betyder, at EU som udgangspunkt ikke skal yde støtte til de sociale sektorer i middelindkomstlande, medmindre der sker gennem civilsamfundet og med bekæmpelse af ulighed som målsætning. Kommissionen bør forpligte sig på, at de midler, der vil blive 'sparet' pga. lantedifferentiering, bliver investeret i de tematiske programmer, "Civil Society Organisations and Local Authorities" og "Global Public Goods and challenges", i stedet, således at uligheden og fattigdommen i landene adresseres herigennem.

Herudover mener Concord Danmark, at Kommissionen skal fremlægge en udfasningsstrategi for de lande, der fremover vil være udelukket fra at modtage bilateral bistand, og udfasningsstrategien skal udarbejdes i samarbejde med partnerlandet med fokus på at adressere fattigdom og ulighed. Det understreges i denne forbindelse, at landenes tilgang til det nye Partnerskabsinstrumentet ikke kan erstatte en sådan fælles strategi for udfasning af bistand, idet det erklærede mål med partnerskabsinstrumentet er ikke fattigdomsbekæmpelse, men at fremme EU og fælles interesser. Partnerskabsinstrumentet vil fokusere på vækst, finansiering og handel, og har ikke beviselig effekt på social sammenhængskraft, bekæmpelse af ulighed og menneskelig udvikling. Desuden vil det fokusere klart på strategiske partnere og det er ikke sikkert at alle de 19 lande vil blive betraget som strategiske partnere.

I forhold til hvilke aktiviteter, der skal støttes gennem DCI mener Concord Danmark, at offentlige penge som bistand bør støtte offentlige goder og derfor bruges på sektorer med bevist fattigdomsreducerende effekt, såsom de sociale sektorer. I Udviklingsinstrumentets tematiske programmer foreslår Kommissionen at 20 procent vil blive øremærket til social inklusion og menneskelig udvikling. Concord Danmark finder dette problematisk, da det ikke det samme som at øremærke 20 procent til grundlæggende sundhed og uddannelse sådan som Kommissionen har forpligtiget sig på, hvilket klart afspejles ved, at bilag V's liste over aktivitetsområder inden for menneskelig udvikling starter med at nævne "vækst, arbejde og privatsektorengagement" efterfulgt af en liste af en masse andre områder. De øremærkede 20 procent bør være målrettet de fattigste, for at bekæmpe ulighed, gennem støtte til social protection, decent work og uddannelse og sundhedsydelser.

Ligeledes pointerer Concord Danmark, at der i forbindelse med "leveraging af offentlige og private midler gennem innovative finansielle instrumenter" skal tages særlig hensyn til dårlige erfaringer med at finansielle intermedieries, såsom banker, kredit- og låneinstitutioner, samt investeringselskaber kan skabe positiv udviklingseffekt og fattigdomsbekæmpelse, og at Danmark netop har erkendt dette selv ved at tilbageholde udbetalingen til AfricanGuarantee Fund.

Tematiske programmer bør styrkes:

Concord Danmark mener overordnet, at de tematiske programmer bør tildeles en større andel af midlerne i DCI, blandt andet for at sikre, at penge til klima- og miljøområdet finansieret gennem "Global public goods and challenges"-programmet bliver nye og additionelle, samt at migration og fordrivelse står som en stærk del af samme program i fravær af et decideret asyl- og migrationsprogram.

1) Global Public Goods and Challenges

Landbrugssektoren er vigtig for udviklingen af udviklingslandes økonomier. Derfor hilser Concord Danmark Udviklingsinstrumentets gode tekst om fødevarerikkerhed og bæredygtig landbrug velkommen, og opfordrer til, at teksten bibeholdes og styrkes idet business-as-usual modellen for landbrug ikke er bæredygtigt på mellem - og lang sigt, og der derfor bør være særligt fokus på og investering i at udvikle lokale økonomier, og støtte fattige småbønder i at omstille til bæredygtige landbrugsmetoder.

Med hensyn til 'beskyttelse af biodiversitet' mener Concord Danmark, at der er uklart hvordan Kommissionen vil håndtere interessekonflikter mellem de dele af den private sektor, der leverer pakked løsninger til landbruget med forbedrede frø inklusive kemisk gødning, herbicider og pesticider på den ene side, og betydningen af bevarelsen af oprindelige og traditionelle sorter og rettigheder til de samme sorter på den anden side. Heller ikke beslaglæggelse af jord (land grabbing) er ikke nævnt, selvom det er et område, hvor EU bør tage aktivt ansvar for at sikre, at der ikke handles i modstrid med EU's udviklingsmål via denne særlige type af investeringer i landbrugsudvikling.

I forbindelse med støtte til udvikling af grøn økonomi og vedvarende energiforsyning mener Concord Danmark, at Kommissionen bør være særlig opmærksom på spørgsmålet om IPR og

teknologi-overførsel. Det sættes i øjeblikket på en række teknologier af virksomheder i EU-lande som ikke er underlagt nogen teknologivurdering, eller hvis effekt kan være direkte skadelig for udviklingslande (f.eks. førstegenerations biobrændstofsproduktion). Der burde derfor være en fastere position på vedvarende og decentrale energikilder og kontrolmekanismer af samme.

I forhold til menneskelig udvikling mener Concord Danmark, at finansieringen af socioøkonomisk selvstændiggørelse af unge bør være en væsentlig del af programmet i betragtning af betydningen af unge i både overgangen til og opretholde demokrati og i den økonomiske udvikling. Initiativer til at støtte unges beskæftigelse bør suppleres med initiativer, der støtter ungdomsorganisationer og unges deltagelse i beslutningsprocesser på alle niveauer.

2) *Civil Society Organisations and Local Authorities*

Concord Danmark byder det velkommen, at Kommissionen anerkender civilsamfundet og de lokale myndigheder berettigelse som vigtige udviklingsaktører ved at opretholde et separat tematisk program til støtte af disse. Vi gør dog opmærksom på, at DCI og EIDHR opererer med to forskellige definitioner af civilsamfund. I DCI anvendes en mere klassisk definition, der kun omtaler organisationer, hvorimod EIDHR bruger en bredere forståelse som inkluderer folkelige bevægelser, sociale handlinger, mm. Concord Danmark mener derfor, at der er behov for at udbrede civilsamfundsdefinitionen i DCI og præcisere, at formålet med civilsamfundsprogrammet er et mangfoldigt og uafhængigt civilsamfund.

Concord Danmark savner en specifik anerkendelse af problemet med civilsamfundets manglende politiske råderum, eksempelvis med henvisninger til retten til ytringsfrihed, deltagelse, forsamlings- og organisationsfrihed, samt indførelsen af et tekststykke, der anerkender civilsamfundets råderum på linje med StructuredDialogue slutdokument og Busan slutdokument.

Herudover glæder Concord Danmark sig over Kommissionens forslag om at følge nationale udviklingsstrategier, i stedet for at landestrategipapirer, i de lande, hvor førstnævnte er tilstrækkelige. Dog frygter Concord, at dette kan medføre mindre dialog og konsultation med civilsamfundet. I den nuværende DCI kræves en konsultation med civilsamfundet og andre interessenter i forberedelsen af landestrategipapirer, hvilket ikke nødvendigvis er tilfældet med nationale udviklingsplaner. Det betyder at i de tilfælde fremover hvor der ikke er behov for et landestrategipapir (hvis der foreligger en gennemarbejdet national udviklingsstrategi eller en regional EU strategi), har Kommissionen ikke pligt til at konsultere civilsamfundet i programarbejdet. Concord Danmark mener derfor, at en institutionaliseret konsultation med civilsamfundet bør sikres ved at gøres til et kriterium for vurderingen af den nationale udviklingsplans tilstrækkelighed.

Også i forhold til spørgsmålet om politiske konditionaliteter, både i DCI og ENI, understreger Concord Danmark, at det er vigtigt at inddrage civilsamfundet. Manglende fremskridt i forhold til reformer, fx god regeringsførelse, bør ikke føre til beskæring af bistanden til enkelte lande, men derimod en omfordeling af bistanden fra regering til civilsamfund. Desuden er det vigtigt at de specifikke konditionaliteter til landene bliver fastlagt gennem en åben proces og at civilsamfundet inddrages i denne proces.

Endelig mener Concord Danmark, at der i bilag VII mangler et princip for budgetfordelingsnøglen mellem henholdsvis støtte til civilsamfundsorganisationer og støtte til lokale autoriteter.

Regionale prioriteter bør besluttes i dialog med partnerlande og civilsamfundet:

I forhold til Kommissionens forslag om at fokusere på tre prioriteter i hver region (og hvert land) finder Concord Danmark det vigtigt, at disse udvælges på baggrund af dialog med partnerlandene og civilsamfundet, samt at de med sikkerhed bidrager til fattigdomsbekæmpelse. Concord Danmark anbefaler, at 'et organiseret civilsamfund' bliver en prioritet i alle fem regioner, og er desuden bekymret for, at grundlæggende sociale ydelser, fødevarerikkerhed, bekæmpelse af ulighed, og rural development ikke er fremherskende i de regionale prioriteter der foreslås af Kommissionen.

I Latinamerika bekymrer det Concord Danmark, at målsætningerne om fattigdomsreduktion og forbedringer i grundlæggende services, især sundhed og uddannelse, er forsvundet fra de regionale prioriteter og at samarbejde med civilsamfundet ikke nævnes. Til gengæld er økonomisk vækst og sikkerhed kommet ind som nye fremtrædende prioriteter.

I Mellemøsten bekymrer det Concord Danmark, specielt med det arabiske forår in mente, at der ikke er specifikt fokus på unge, da stort set alle landene i regionen har meget unge befolkninger. En af de vigtigste prioriteter i forhold til at skabe stabilitet, demokrati og velstand i regionen må derfor være at sikre både uddannelse, beskæftigelse og ikke mindst deltagelse og repræsentation i de formelle demokratiske beslutningsprocesser for unge.

I Asien bekymrer det Concord Danmark, at der ikke er fokus på uddannelse, på trods af at 40 millioner børn i Asien ikke går i skole og 40 procent af dem, der starter i første klasse ikke gennemfører grundskolen, eller ernæring, skønt en fjerdedel af børn i Asien er fejlnærede.

Fleksibilitet bør have retningslinjer:

Concord Danmark støtter Kommissionens forslag om at øge fleksibiliteten i udviklingsarbejdet ved at lade en del af midlerne i Udviklingsinstrumentets tematiske programmer være ikke-allokeret, idet disse kan bruges som en reaktion på uforudsete begivenheder. Vi er enige i, at mere fleksibilitet på operations - og procedure niveau er absolut nødvendig.

Dette gælder også for EIDHR, hvor Concord Danmark støtter Kommissionens forslag om et mere fleksibelt, mindre bureaukratisk og mere handlingsorienteret instrument. Endvidere mener vi, at fleksibilitet til at sikre hurtig reaktion i forbindelse med uforudsete hændelser ikke kun er relevant i den Europæiske Udviklingsfond, men derimod, at midler til at udfylde hullerne mellem EU's humanitære nødhjælp og dens langsigtet finansiering af udvikling bør være en integreret del af alle relevante instrumenter, herunder især DCI, IPA, ENI.

Dog bekymrer det Concord Danmark, at der i forbindelse med fleksibilitet i DCI ikke er klarhed om, hvordan og hvem, der bestemmer hvornår man skal bruge disse midler, og hvilken type projekter midlerne kan gå til. Det er vigtigt at sikre en balance mellem fleksibilitet og for-

udsigelighed, idet en rimelig grad af forudsigelighed er nødvendig for, at operatørerne kan udføre effektivt programarbejde. Herudover er det vigtigt at integrere sikkerhedsforanstaltninger og benchmarks for en så fleksibel og omfattende regulering for at sikre, at fokus på den europæiske konsensus om udvikling, fattigdomsbekæmpelse og bæredygtig udvikling fastholdes. Det må garanteres, at midler tildelt DCI skal finansiere ODA-berettigede aktiviteter og ikke være mulige at flytte til eksempelvis Partnerskabsinstrumentet i fleksibilitetens navn.

Implementeringsinstrumentet hilses velkommen:

I forhold til implementering finder Concord Danmark det meget velkomment at der nu indføres fælles regler og procedurer for en række instrumenter og programmer. I den forbindelse vil vi gerne opfordre til at regler og procedurer for Den Europæiske Udviklingsfond så vidt muligt tilpasses de regler og procedurer, der gælder for instrumenter og programmer finansieret under budgettet.

Concord Danmark finder ligeledes Kommissionen forslag om, at moms nu opfattes som støtteberettiget udgift meget glædeligt, og mener, at det er ekstremt vigtigt for støtten til civilsamfundet at dette bibeholdes gennem de kommende forhandlinger.

Høringsvar fra LO/FTF (er fremsendt på engelsk) af 4. januar 2012 vedr. DCI (udviklingsinstrumentet)

The objectives of establishing the DCI; to simplify the regulatory environment, to institutionalise more flexible programming procedures and to ensure joint programming and donor coordination with Member States, all with a view to ensure the most effective poverty reduction and, in the long term, eradication of poverty, is commendable and welcomed by the LO-FTF Council.

The instrument, however, despite its many qualities, is found lacking in strategic clarity and priorities, as it seems to prioritise everything, thus, defying the purpose. Article 3 General Principles 3. lists a number of cross-cutting issues, which “shall be mainstreamed in all programmes”, without any consideration of the local economy at hand and the socio-economic situation in a prospective partner country.

The prerequisite for any sustainable development in any given country, including capacity for real concern for a number of the cross-cutting issues, rests with the ability of society to create growth and distribution of wealth. This demands a business climate with access to capital and knowhow and institutionalised mechanisms to secure distribution of wealth.

In particular Decent Work (whose pillars are: employment, core labour standards, social dialogue and social protection) needs to become, in line with previous EU Commitments, a strategic objective of the future development policy of the European Union, supported by adequate financial instruments ensuring its implementation; Social dialogue, as a core element of the European Social Model and fundamental pillar of the Decent Work Agenda, must be a priority within the external relations of the EU. The Social Partners, (the Trade Unions and the Employers Organisations), as actors of the social dialogue, must be given a greater role and involvement in the EU policies and instruments.

In consequence of the above, the following is recommended to be included in the text:
New paragraph in General Principles after paragraph 2., on page 19:

“Emphasis will be given to support the establishment of a productive and sustainable business climate and adherence to the Decent Work Agenda, including support to social dialogue processes, tripartite systems and the active involvement of the social partners.”

Further, it is suggested to include “the social partners” in Article 10 General framework for programming and allocation of funds, paragraph 2.:

“The Union and its Member States shall consult each other, and other donors and development actors including representatives of Civil society, the social partners and”

Annex V, Page 41 Environment and climate change

The chapter, surprisingly, has no mention of the consequences for employment in connection with Environment and Climate changes. This issue will, no doubt, be the most difficult and challenging issue in relation to both North-South issues (technology/knowhow) and South-South issues (migration/poverty). In order to create sustainable growth, ensuring that the protection of the environment goes hand in hand with economic growth and social justice, it is necessary to consider the impact on employment brought about by climate change as well as by the projects and initiatives that will be launched to combat or adapt to new climate conditions. Investments in adaptation to climate change could offer significant employment and income opportunities.

The LO/FTF Council recommends that the following paragraph is included as (e):

A special focus for the EU should be on initiatives that include the creation of green, decent jobs in developing countries. This requires investments in training, education as well as consultation with, and inclusion of, the social partners

Annex V, Page 41 Sustainable Energy

The LO/FTF Council recommends that the following paragraph is included as (d):

The increased use of renewable energies will make the developing countries less dependent on the import of oil. Investments should also be made in technologies that enable coal to be used without or with less damaging impact on the environment.”

Høringssvar fra LO/FTF (er fremsendt på engelsk) af 4. januar 2012 vedr. EIDHR (menneskerettighedsinstrumentet)

’Overall, it is encouraging that the Proposal for a new EIDHR focuses on building a better enabling regulation and offers a process oriented tool for four different windows. The LO/FTF Council also welcomes that a targeted support to the development of “thriving civil societies empowering is provided.

The proposal makes reference to the Universal Declaration of Human Rights and other international and regional instruments. Article 23 of the Universal Declaration reads:

- (1) Everyone has the right to work, to free choice of employment, to just and favourable conditions of work and to protection against unemployment.
- (2) Everyone, without any discrimination, has the right to equal pay for equal work.
- (3) Everyone who works has the right to just and favourable remuneration ensuring for himself and his family an existence worthy of human dignity, and supplemented, if necessary, by other means of social protection.
- (4) Everyone has the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

The notion of “rights to work” and to “form and join trade unions” is further developed by ILO in the Decent Work agenda, which now has become target 1b in the MDG goals. Among the labour market partners (trade unions, employers and states) in the European Union Member States, there is consensus on the necessity of decent work. The European Economic and Social Committee (EESC) thus unanimously carried an opinion (REX/296), in July 2010, in which the EESC underlines the importance of the concept of decent work; recommends a better incorporation of the term in the MDG goals and urges consideration for the labour market partners. A key aspect of the Decent Work agenda is the ILO Conventions on protection of fundamental rights of the ILO, also known as the Core Labour Standards. These are presented in the annex (vedhæftet).

The right to a Decent Work (especially of the youth) and to freely form and join trade unions are central human right issues. For instance, these factors were among the central causes behind the Arab spring in e.g. Tunisia and Egypt. Protection of worker’s rights and freedom of association of trade unions will also be necessary means to create a democratic society with protected rights in these countries.

Despite its importance, these issues has in reality not been priorities in the present EIDHR instrument, in which it is very cumbersome to obtain funding for projects related to decent work and the protection of workers rights. It is therefore central that the new EIDHR instrument improves this.

The Proposal does mention that support (mainly through civil society organisations) will be provided to promoting and protecting freedom of association and assembly (Article 2,1,a,i); and economic, social and cultural rights and the promotion of core labour standards (Article 2,1,b,ix);

Nevertheless, the Decent Work agenda and its inherent focus on protection of the rights of workers and their organisations is not sufficiently reflected in the Proposal; neither is the reference to the ILO conventions, which have been ratified by most countries.

The LO/FTF Council, on behalf of the Danish LO and FTF, thus in general recommends that:

The Decent Work agenda and the adherence to fundamental labour standards as described in ILO Conventions are more concretely incorporated in the new EIDHR instrument.

More specifically, the following is recommended to be included in the text:

New para (after para 7 on page 8):

”The right to a decent work and to form and join trade unions for the protection of workers rights are fundamental rights, as described in the Universal Declaration of Human Rights and in the ILO Conventions on fundamental labour standards”.

Para 8 (page 8):

Democracy and human rights are inextricably linked, as recalled in the Council Conclusions of 18 November 2009, on democracy support in the EU’s external relations. The fundamental freedoms of expression and association “as described in the ILO Conventions” are the precondition....

Article 2.1.a.i

Promoting freedom of association and assembly, “protection of workers rights”, unhindered movement of persons... 3

New para (after Article 2.1.b. iv)

“The right to a decent work, to be protected at the work places and to form and join trade unions”.

Article 2.1.b.ix

economic, social and cultural rights and the promotion, “implementation and enforcement of ILO’s Conventions on fundamental labour standards and corporate social responsibility;

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Rådets behandling er endnu ikke påbegyndt. Andre landes holdning til Kommissionens forslag på de eksterne finansielle instrumenter kendes endnu ikke.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Kategori 4 vurderes at kunne bidrage til at skabe europæisk merværdi i form af en sammenhængende udenrigs-, sikkerheds-, og udviklingspolitisk indsats. Midlerne til denne budgetkategori bør i lyset af den potentielle EU-merværdi øges i forhold til i dag. I lyset af behovet for at sikre budgetdisciplin bør stigningen i udgiftsniveauet dog være lavere end det af Kommissionen foreslåede. Det gælder for kategori 4, som for andre kategorier, at EU-midlerne i den kommende budgetperiode må bruges mere effektivt og målrettet herunder på de store udgiftsposter udviklingsbistand og naboskabspolitikken. Den samlede ramme for kategori 4 fastlægges ifm. forhandlingerne om den flerårige finansielle ramme (MFF) 2014-2020. Drøftelser af indholdet af disse særskilte programmer foregriber således ikke de endelige overordnede budgetforhandlinger.

Fra regeringens side er de væsentligste overordnede prioriteter ift. de eksterne politikker:

- at sikre øget fleksibilitet inden for kategori 4 for at kunne agere i forhold til aktuelle politiske prioriteter samt sikre mulighed for løbende omprogrammering i lyset af udviklingen.
- at der sikres et fornuftigt samspil mellem den Fælles Udenrigstjeneste og Kommissionen, der tager højde for både den traktatfæstede kompetencefordeling og behovet for øget sammenhæng i de eksterne politikker.
- at der tilføres væsentlige ressourcer til international klimafinansiering, herunder også reduktionstiltag. Forebyggelse og tilpasning til klimaændringer vil blive søgt integreret i de konkrete aktiviteter under de relevante instrumenter.

- bidrage til opfyldelse af FN's målsætning om 0,7 pct. af BNI til udviklingsbistand i 2015.

De enkelte instrumenter:

Europæiske udviklingsfond (EUF)

Regeringen er indstillet på at bidrage konstruktivt til oprettelsen af en 11. Europæisk Udviklingsfond med henblik på finansiering af det fortsatte EU-samarbejde med udviklingslande i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS) samt de oversøiske lande og territorier (OLT). EU-samarbejdet med AVS-landene omfatter bl.a. en række af de fattigste lande i Afrika.

Udviklingsinstrumentet (DCI)

Hvad angår udviklingsinstrumentet støtter regeringen fokuseringen på de fattigste lande og på fattigdomsbekæmpelse. I den forbindelse bydes Kommissionens bestræbelser på at foretage en kritisk vurdering af hvilke lande, Kommissionen fremover skal yde gavebaseret bistand til gennem udviklingsinstrumentet velkommen. Det forventes at bidrage til øget fokus på behov, resultater og effektivitet i udviklingssamarbejdet. Regeringen er positiv overfor etableringen af et mere fleksibelt tværgående program under udviklingsinstrumentet, der under hensyntagen til målet om fattigdomsbekæmpelse adresserer globale offentlige goder og udfordringer, som klimaændringer, miljø, energi, fødevarerikkerhed og migration. Regeringen lægger vægt på en central placering af rettigheder i udmøntningen af EU's udviklingspolitik. Regeringen lægger ligeledes vægt på, at der gennem udviklingsinstrumenterne DCI og den Europæiske Udviklingsfond bidrages til opfyldelsen af FN's målsætning om, at der ydes 0,7% af BNI til udviklingsbistand, om end det ultimativt er medlemslandenes individuelle ansvar at denne målsætning opfyldes.

Naboskabsprogrammet (ENI)

Regeringen finder, at Kommissionens forslag til naboskabsprogrammet udgør en forbedring i forhold til den nugældende ENPI-forordning. Gennemførelsen af princippet om "flere reformer giver flere midler" er af stor betydning for EU's mulighed for at støtte en demokratisk udvikling i naboskabslandene. Regeringen finder desuden, at den foreslåede opstramning af administrative procedurer, der lægges op til, vil give en væsentlig effektivisering af indsatsen.

Førtiltrædelsesinstrumentet (IPA)

Regeringen finder, at Kommissionens forslag på flere punkter udgør en klar forbedring i forhold til den nugældende IPA-forordning. Regeringen har med tilfredshed noteret sig, at Kommissionen foreslår en samlet landeliste for kandidatlande og potentielle kandidatlande, hvilket indebærer en mere lige og behovscentreret adgang til bistand under IPA II for de to landegrupper. Regeringen konstaterer også med tilfredshed, at forslaget ligger i forlængelse af den meritbaserede tilgang som står centralt i EU's udvidelsespolitik og som man fra dansk side har virket for udbredelsen af.

Stabilitetsinstrumentet

Regeringen støtter, at EU fortsat skal have et fleksibelt Stabilitetsinstrument til håndtering af pludseligt opståede kriser og til indsatser, hvor andre af EU's instrumenter ikke kan finde anvendelse. Instrumentet ligger således i tråd med danske prioriteter.

Menneskerettighedsinstrumentet (EIDHR)

Instrumentets fokusområder ligger fint i tråd med danske udenrigs- og udviklingspolitiske prioriteter. Danske menneskerettighedsmærkesager som fremme af ligestilling, barnets rettigheder, oprindelige folks rettigheder, og rettigheder for mennesker med handicap fremhæves også i udkastet til den nye forordning som indsatsområder og som tværgående hensyn. Ligeledes også forebyggelse af tortur m.v.

F.s.v.a. instrumentets implementering vurderer regeringen generelt, at EIDHR er et til tider beslutningstungt instrument, som synes at stå i kontrast til instrumentets virke i situationer, hvor menneskerettighederne er under særligt pres. Udkastet til forordning for 2014-2020 lægger op til en forbedring af EIDHR-instrumentet på dette område i forhold til tidligere, da der med den nye forordning vil kunne træffes beslutning om EU-engagement i krisituationer ved hasteprocedurer i større udstrækning end under den nuværende forordning gældende for 2007-2013.

Partnerskabsinstrumentet

Regeringen støtter umiddelbart etablering af det nye Partnerskabsinstrument. Man har fra dansk side længe advokeret for et bedre samarbejde med EU's strategiske partnere, og det nye Partnerskabsinstrument vil kunne spille en vigtig rolle i den henseende.

Instrumentet vedr. nuklear sikkerhed

Regeringen støtter, at EU fortsat arbejder for at sikre de højest mulige nukleare sikkerhedsstandarder i EU og globalt. Anvendelse af økonomiske midler til at gennemføre konkrete projekter ses som en naturlig del heraf. Der lægges samtidig vægt på, at sikkerhedsinstrumentet primært anvendes i regioner og områder tæt på EU.

Grønlandsinstrumentet

Regeringen er positivt indstillet over for en ny partnerskabsaftale mellem EU og Grønland og Danmark. Regeringen vil aktivt deltage i forhandlingerne i et tæt samarbejde med Grønland.

Tværgående forordning

Regeringen støtter hensigten bag forslaget om en tværgående forordning, der skal have til formål at gøre anvendelsen af EU's eksterne finansielle instrumenter mere effektiv og fleksibel. Ønsket om fleksibilitet og en bedre udnyttelse af EU's ressourcer, også på det eksterne område, har længe været et ønske fra dansk side.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.