



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 27.1.2012
COM(2012) 26 final

2012/0012 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om vedtagelse og forlængelse af perioden for anvendelse af de relevante foranstaltninger, der blev indført første gang ved afgørelse 2002/148/EF om afslutning af konsultationerne med Zimbabwe i henhold til artikel 96 i AVS-EF-partnerskabsaftalen

BEGRUNDELSE

1. Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 18. februar 2002 at træffe "relevante foranstaltninger" over for Zimbabwe¹ efter at have ført konsultationer med Zimbabwe i henhold til artikel 96 i AVS-EF-partnerskabsaftalen². Nævnte foranstaltninger indebar, at budgetstøtte, projektstøtte og undertegnelsen af det nationale vejledende program under 9. EUF blev suspenderet; det blev udtrykkeligt fastlagt, at foranstaltningerne ikke omfattede tiltag af humanitær art og projekter, som direkte kommer befolkningen til gode, navnlig projekter inden for sociale sektorer, demokratisering, overholdelse af menneskerettighederne og retsstatsprincippet. Foranstaltningerne omfattede også suspension af artikel 12 i bilag 2 til AVS-EF-partnerskabsaftalen vedrørende løbende betalinger og kapitalbevægelser, for så vidt som det var nødvendigt for anvendelsen af restriktive foranstaltninger, særlig indefrysning af midler.
2. Begrundelsen for at indføre disse foranstaltninger var, at der forekom alvorlige krænkelse af menneskerettighederne, ytringsfriheden, foreningsfriheden og retten til at deltage i fredelige forsamlinger. En anden begrundelse var den zimbabwiske regerings forsøg på at lægge hindringer i vejen for frie og retfærdige valg, bl.a. ved at nægte internationale valgobservatører og medierne adgang til landet.
3. Ifølge artikel 2, stk. 3, i afgørelsen af 18. februar 2002 skulle foranstaltningerne gælde i tolv måneder, men de ville blive ophævet, så snart forholdene blev sådan, at menneskerettighederne, de demokratiske principper og retsstatsprincippet blev overholdt.
4. Rådet har ved ni lejligheder den 18. februar 2003³, den 19. februar 2004⁴, den 17. februar 2005⁵, den 14. februar 2006⁶, den 19. februar 2007⁷, den 18. februar 2008⁸, den 20. februar 2009⁹, den 15. februar 2010¹⁰ og den 16. februar 2011 konkluderet, at Zimbabwes regering fortsat krænker de væsentlige elementer, der er omhandlet i artikel 9 i AVS-EF-partnerskabsaftalen, og at forholdene ikke er sådan, at menneskerettighederne, de demokratiske principper og retsstatsprincippet

¹ Jf. Rådets afgørelse 2002/148/EF (EFT L 50 af 21.2.2002, s. 64). Endvidere vedtog Rådet (se konklusionerne fra samlingen i Rådet (almindelige anliggender) den 18. februar 2002) målrettede FUSP-sanktioner (Rådets fælles holdning 2002/145/FUSP og Rådets forordning (EF) nr. 310/2002 om visse restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe, EFT L 50 af 21.2.2002, s. 1-12).

² Konsultationerne på basis af artikel 96 blev indledt med henblik på at nå til enighed om, hvilke foranstaltninger Zimbabwes regering skulle træffe for at afhjælpe situationen, i første række vedrørende fem forhold (stop for al officiel tolerance over for politisk vold, rettidig indbydelse af internationale partnere til støtte og observation i forbindelse med kommende valg og fuld adgang i den forbindelse, beskyttelse af frie massemedier, et uafhængigt retsvæsen og respekt for dets afgørelser samt stop for ulovlig ejendomsbesættelse).

³ EUT L 46 af 20.2.2003, s. 25.

⁴ EUT L 50 af 20.2.2004, s. 60.

⁵ EUT L 48 af 19.2.2005, s. 28.

⁶ EUT L 48 af 18.2.2006, s. 26.

⁷ EUT L 53 af 22.2.2007, s. 23.

⁸ EUT L 51 af 26.2.2008, s. 19.

⁹ EUT L 49 af 20.2.2009, s. 15.

¹⁰ EUT L 44 af 16.2.2010, s. 20.

overholdes, og Rådet har derfor hver gang besluttet at forlænge foranstaltningerne over for Zimbabwe med yderligere 12 måneder.

5. Efter valget i marts 2008 blev der i september 2008 indgået en global politisk aftale om fordelingen af magten mellem de tre største politiske partier (ZANU PF, MDC-T og MDC-M). Den globale politiske aftale gjorde det muligt at etablere den nationale samlingsregering bestående af ledere fra hvert af de tre partier i februar 2009.
6. EU støtter den nationale samlingsregering fuldt ud som den eneste politiske ramme for genopbygning af demokratiet. Den globale aftale omfatter en række reformer, hvormed man søger at imødegå EU's bekymring med hensyn til menneskerettigheder og retsstatens og demokratiets principper, såsom udarbejdelse af en ny forfatning, ajourføring af jordregistret, iværksættelse af en national forsoningsproces, sikring af mediernes uafhængighed osv. Dens gennemførelse er afgørende for afholdelsen af troværdige valg.
7. Siden februar 2009 har den nationale samlingsregering truffet en række vigtige foranstaltninger med henblik på økonomisk og social stabilisering af landet. Selv om det går langsomt med at gennemføre politiske reformer, bliver den overordnede situation, herunder de politiske vilkår og dialogen, dog bedre. Der er dog stadig stor modvilje blandt dem, der har mest at miste.
8. På den zimbabwiske regerings anmodning blev der den 18.-19. juni 2009 afholdt et trojkamøde på ministerplan. Zimbabwes delegation i Bruxelles blev ledet af premierminister Morgan Tsvangirai. Ved denne lejlighed blev der indledt en politisk dialog i overensstemmelse med artikel 8, og den blev efterfølgende fulgt op med et EU-troikabesøg til Zimbabwe den 11.-12. september 2009. Formålet med den politiske dialog er gradvist at normalisere forbindelserne mellem EU og Zimbabwe sideløbende med gennemførelsen af de reformer, der er en forudsætning for demokratiske valg. En forudsætning for at forbindelserne bliver normale igen er, at de foranstaltninger, der er indført på grundlag artikel 96, ophæves, og at der foretages en revision af den fælles holdning vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik¹¹.
9. Som led i den overordnede fornyede proces blev der i 2010 og 2011 taget skridt til at justere EU-foranstaltninger til støtte for den globale politiske aftale: 1) de relevante foranstaltninger blev ændret i 2010 for at gøre det muligt at støtte de institutioner og processer, som vedrører gennemførelsen af den globale politiske aftale, 2) Europa-Kommissionen udarbejdede ad hoc-løsninger til støtte for stabiliseringen af den nationale samlingsregering og dennes reformprogram og 3) Zimbabwe fik i september 2010 meddelelse om dens tildeling fra 10. Europæiske Udviklingsfond.
10. EU-støtte (ca. 90 mio. EUR om året, herunder humanitær bistand) har været et stort bidrag til Zimbabwes samfundsøkonomiske genopretning og til at skabe tillid og håb hos befolkningen. EU-støtte til at styrke processer og institutioner, der er omfattet af den globale politiske aftale, har været med til at forbedre de demokratiske vilkår og har støttet regionens og reformatorernes indsats. De konservative politiske kræfter

¹¹ 2009/68/FUSP af 26.1.2009.

benytter sig dog stadig af restriktioner på udviklingsbistanden for at forhindre politisk fremskridt.

11. I 2011 har organisationen Southern African Development Community (SADC) under ledelse af præsident Zuma øget sit engagement i Zimbabwe. Det er lykkedes for Sydafrika, som har fungeret som facilitator i overgangsprocessen, at få medlemsstaterne i SADC til at indtage en fast holdning over for ZANU PF og at modstå presset om tidlige valg. Sydafrika og SADC forsøger i øjeblikket at inddrage den nationale samlingsregering i bestræbelserne på at skabe de rette vilkår for troværdige valg. Der vil blive gjort en samlet regional indsats for at sikre, at valget først finder sted, når reformerne er gennemført, herunder vedtagelsen af en ny forfatning.
12. Forbindelserne mellem Sydafrika og EU vedrørende Zimbabwe er blevet tættere i de seneste to år, og der er i højere grad opnået enighed, hvilket har skabt mulighed for et øget samarbejde, selv om Sydafrika, SADC og de tre politiske ledere i Zimbabwe ser EU-foreanstaltningerne som en hæmsko.
13. Den forsinkede forfatningsproces bør munde ud i en folkeafstemning i første halvår af 2012. Aftalen om et forfatningsudkast mellem de tre parter og efterfølgende folkeafstemning vil være et vigtigt skridt i retning af valg. Valgene forventes af finde sted tidligst i anden halvdel af 2012 og senest i starten af 2013, hvor de i følge loven skal afholdes. Som anført i udkastet til køreplanen for valgene vil det være et vigtigt skridt mod troværdige valg at få vedtaget den nye forfatningsaftale om en række valgreformere (bl.a. indførelsen af nye valglistere og afgrænsning af nye valgkredse) og foranstaltninger vedrørende friere politiske vilkår (dvs. mediereformere og forsamlingsfrihed).
14. Perioden umiddelbart før og efter valget vil sandsynligvis være afgørende for Zimbabwes fremtid og have følger for den sydafrikanske region. På dette afgørende tidspunkt er det vigtigt at justere EU's instrumenter, således at de tjener EU's mål bedst muligt, som stadig er Zimbabwes demokratiske overgang til fred og velfærd. EU bør gøre alt for at udnytte den mulighed, den globale politiske aftale og den nationale samlingsregering giver, ved at støtte regionens indsats og reformarbejdet og forhindre en polarisering.
15. Fremskridtet med at gennemføre den globale politiske aftale har været noget blandet. Det er dog vigtigt at bakke yderligere op om regionen og reformerne og at vedtage EU-instrumenter, som er strategisk vigtige for den politiske dynamik i Zimbabwe. Det foreslås derfor:
 - at Rådet forlænger de gældende foranstaltninger, der er vedtaget i medfør af artikel 96, med en periode på kun seks måneder. Dette vil tilpasse brugen af artikel 96 til den forventede politiske udvikling i landet. Der vil blive set på fremskridtet med forfatnings- og valgprocessen efter seks måneder, idet det forventes, at folkeafstemningen om forfatningen vil være afholdt på dette tidspunkt
 - at den nationale samlingsregering udarbejder et landestrategipapir som led i Den Europæiske Udviklingsfond

- at styrke den politiske dialog mellem EU og den nationale samlingsregering og at træffe yderligere tiltag til en normalisering¹² som følge af konkrete resultater med at forberede troværdige valg. EU ser i den forbindelse gerne, at Zimbabwes forbindelsesudvalg aflægger besøg i Bruxelles
- at EU overvejer af ophæve restriktionerne på udviklingssamarbejdet i lyset af konkrete fremskridt med forberedelsen af afholdelsen af frie valg.

16. Kommissionen foreslår, at man underretter Zimbabwes regering om ændringen i EU's politik ved hjælp af et brev rettet til præsident Robert Mugabe med kopi til de to andre politiske ledere i den nationale samlingsregering, premierminister Morgan Tsvangirai og Welshman Ncube.

Konklusion

I lyset af ovenstående opfordres Rådet til at vedtage vedlagte udkast til forslag til Rådets afgørelse om forlængelse af anvendelsesperioden for de relevante foranstaltninger over for Zimbabwe.

¹² herunder ved at undertegne landstrategipapiret og indrømme Zimbabwes adgang til programmerbar støtte fra EUF.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om vedtagelse og forlængelse af perioden for anvendelse af de relevante foranstaltninger, der blev indført første gang ved afgørelse 2002/148/EF om afslutning af konsultationerne med Zimbabwe i henhold til artikel 96 i AVS-EF-partnerskabsaftalen

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

under henvisning til partnerskabsaftalen mellem på den ene side medlemmerne af gruppen af stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet og på den anden side Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater, undertegnet i Cotonou den 23. juni 2000¹³ og revideret i Ouagadougou, Burkina Faso, den 23. juni 2010¹⁴, i det følgende benævnt "AVS-EF-partnerskabsaftalen", særlig artikel 96,

under henvisning til den interne aftale mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, om de foranstaltninger, der skal træffes, og de procedurer, der skal følges, ved gennemførelse af AVS-EF-partnerskabsaftalen¹⁵, særlig artikel 3,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Ved afgørelse 2002/148/EF¹⁶ blev konsultationerne med Republikken Zimbabwe i henhold til artikel 96, stk. 2, litra c), i AVS-EF-partnerskabsaftalen afsluttet, og der blev truffet relevante foranstaltninger som anført i bilaget til afgørelsen. Disse foranstaltninger er hvert år siden blevet ajourført og forlænget.
- (2) Ved afgørelse 2011/106/EU¹⁷ blev foranstaltningerne tilpasset og forlænget med yderligere en periode på tolv måneder indtil den 20. februar 2012.
- (3) I mellemtiden er oprettelsen af en national samlingsregering blevet anerkendt som en mulighed for at reetablere konstruktive forbindelser mellem Den Europæiske Union og Zimbabwe og for at støtte gennemførelsen af Zimbabwes reformprogram.
- (4) Selv om situationen overordnet set er blevet bedre, går det fortsat langsomt fremad med at gennemføre politiske reformer, og visse elementer af AVS-EF-

¹³ EUT L 287 af 4.11.2010, s. 3.

¹⁴ EFT L 317 af 15.12.2000, s. 3.

¹⁵ EFT L 317 af 15.12.2000, s. 376.

¹⁶ EUT L 50 af 21.2.2002, s. 64.

¹⁷ EUT L 44 af 16.2.2010, s. 20.

partnerskabsaftalen, som den nationale samlingsregering har forpligtet sig til i den globale politiske aftale, skal stadig gennemføres.

- (5) EU anerkender den indsats, SADC og Sydafrika har gjort som facilitatorer i den globale politiske aftale for at skabe gunstige vilkår for troværdige valg. Gennemførelsen af folkeafstemningen om forfatningen vil være et vigtigt skridt i retning af valgene og skabe gode forudsætninger for, at der kan blive afholdt troværdige valg.
- (6) De relevante foranstaltninger bør ajourføres tilsvarende og bør revideres efter seks måneder —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

De foranstaltninger, der omhandles i det brev, der er knyttet som bilag til denne afgørelse, fastholdes hermed som relevante foranstaltninger, jf. artikel 96, stk. 2, litra c), i AVS-EF-partnerskabsaftalen.

Foranstaltningerne anvendes i en periode på seks måneder fra den 20. februar 2012 til den 20. august 2012. De revideres løbende og tages op til fornyet vurdering i lyset af de konkrete fremskridt, der gøres med at forberede afholdelsen af frie valg.

Brevet i bilaget til denne afgørelse stiles til Zimbabwes præsident, Robert Mugabe, med kopi til premierminister Morgan Tsvangirai og Welshman Ncube.

Artikel 2

Denne afgørelse træder i kraft på dagen for vedtagelsen.

Artikel 3

Denne afgørelse offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Udfærdiget i Bruxelles, den 27.1.2012.

*På Rådets vegne
Formand*

BILAG

BREV TIL ZIMBABWES PRÆSIDENT

Den Europæiske Union tillægger bestemmelserne i artikel 9 i AVS-EF-partnerskabsaftalen den allerstørste betydning. Respekten for menneskerettighederne, de demokratiske institutioner og retsstaten er væsentlige principper i partnerskabsaftalen og danner grundlaget for vore indbyrdes forbindelser.

Ved brev af 19. februar 2002 underrettede Den Europæiske Union Dem om, at den havde besluttet at afslutte konsultationerne i henhold til artikel 96 i AVS-EF-partnerskabsaftalen og at træffe "relevante foranstaltninger" som omhandlet i artikel 96, stk. 2, litra c), i nævnte aftale. Ved årlige breve, det seneste af 23. februar 2011, underrettede Den Europæiske Union Dem om, at den havde besluttet ikke at ophæve de relevante foranstaltninger, men at forlænge deres anvendelsesperiode.

Siden oprettelsen af den nationale samlingsregering i 2009 har Den Europæiske Union hilst de fremskridt, der er gjort på grundlag af den globale politiske aftale, velkommen. Den Europæiske Union skal igen understrege, hvor stor vægt den lægger på den politiske dialog på basis af artikel 8 i AVS-EF-partnerskabsaftalen, der efter den zimbabwiske regerings anmodning blev officielt lanceret på trojkamødet mellem EU's og Zimbabwes ministre i Bruxelles den 18.-19. juni 2009. Efter aftale mellem begge parter er målet med denne politiske dialog gradvis at normalisere forbindelserne mellem EU og Zimbabwe sideløbende med gennemførelsen af de reformer, der er planlagt i medfør af den globale politiske aftale, og dermed bane vejen for troværdige og demokratiske valg.

Som led i den fornyede proces har EU taget skridt til at lette foranstaltningerne over for Zimbabwe. De relevante foranstaltninger er blevet ændret for at gøre det muligt at støtte de institutioner og processer, som vedrører gennemførelsen af den globale politiske aftale. Europa-Kommissionen har også udarbejdet en kortsigtet løsning for at støtte stabiliseringen af den nationale samlingsregering og dens reformprogram.

Siden da har Den Europæiske Union støttet den nationale samlingsregerings fortsatte bestræbelser på at gennemføre den globale politiske aftale, og den hilser de resultater, der er opnået med hensyn til at stabilisere økonomien og genskabe basale sociale ydelser, velkommen. EU afventer dog stadig fremskridt med flere af de politiske reformer i den globale politiske aftale, herunder med forfatningsprocessen og de reformer, der skal til for at skabe et gunstigt miljø for demokratiske valg. I den forbindelse er EU glad for at se det øgede regionale diplomati og den øgede indsats, som Republikken Sydafrika og SADC står i spidsen for, og udarbejdelsen af en køreplan, som alle partier deltager i.

EU hilser de seneste erklæringer mod vold fra alle zimbabwiske partier velkommen og håber, at de seneste sociale og økonomiske fremskridt vil blive fulgt op med politiske reformer, som fører til demokratiske og troværdige valg.

For at ledsage overgangsprocessen har EU besluttet:

- at forlænge de relevante foranstaltninger i Rådets afgørelse 2002/148/EF og afgørelse 2010/97 i en periode begrænset til seks måneder. EU viser dermed sin vilje til at tage sin holdning op til fornyet overvejelse, så snart der er taget konkrete skridt til at gennemføre den globale politiske aftale og forberede valg

- at inddrage Zimbabwes regering udarbejdelsen af et landstrategipapir som led i den Europæiske Udviklingsfond
- at invitere Zimbabwes regering til en styrket politisk dialog, jf. artikel 8 i AVS-EF-partnerskabsaftalen, og at tage yderligere skridt til en normalisering af forbindelserne mellem EU og Zimbabwe, når der er truffet konkrete foranstaltninger, der bidrager til at skabe gunstige vilkår for afholdelsen af troværdige valg. EU ser i den forbindelse frem til Zimbabwes forbindelsesudvalgs besøg i Bruxelles, som EU håber kan finde sted i nærmeste fremtid.

I den mellemliggende tid vil EU fortsat yde overgangsbistand til den økonomiske genopretning, de sociale sektorer og til gennemførelsen af den globale politiske aftale til støtte for den nationale samlingsregering og dens reformprogrammer.

Alle de andre foranstaltninger, der er anført på listen i bilaget til Rådets afgørelse 2002/148/EF, gælder fortsat uændret. Rådet kan når som helst tage afgørelsen op til revision, hvis omstændighederne ændrer sig.

Den Europæiske Union ønsker endnu engang at slå fast, at den lægger stor vægt på det fremtidige samarbejde mellem EU og Zimbabwe, og at bekræfte, at den er villig til at genoptage og fremme den politiske dialog, som omhandlet i artikel 8 i Cotonou-aftalen i lyset af en gradvis normalisering af forbindelserne mellem EU og Zimbabwe.

Med venlig hilsen

For Kommissionen

For Rådet