



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 29.9.2004
KOM(2004) 626 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

om instrumenter til ekstern bistand under de kommende finansielle overslag 2007-2013

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om instrumenter til ekstern bistand under de kommende finansielle overslag 2007-2013

I Kommissionens meddelelse fra februar 2004 (Fremtiden skaber vi i fællesskab [KOM(2004) 101]) og fra 14. juli (Finansielle overslag 2007 - 2013 [KOM(2004) 487]) er der fastsat rammer for en ny, forenklet politisk og administrativ struktur til levering af EF-bistand og samarbejdsprogrammer. Så i stedet for den nuværende¹ række af geografiske og tematiske instrumenter, der er dukket op ad hoc i tidens løb, foreslås der nu seks instrumenter, hvoraf der er tre, der er beregnet til gennemførelse af særlige politikker, og tre, der skal imødekomme særlige behov.

Kun fire af disse seks instrumenter er nye, to af dem findes allerede og behøver ikke blive ændret. Denne meddelelse omhandler altså de fire nye instrumenter, der skal til, for at de nye rammer og den nye struktur kan gennemføres i praksis. Disse nye instrumenter er:

- 1) et instrument til førtiltrædelsesbistand
- 2) et europæisk naboskabs- og partnerskabsinstrument
- 3) et instrument til udviklingssamarbejde og økonomisk samarbejde
- 4) et stabilitetsinstrument.

Med udvidelsen har EU fået endnu større opgaver på området eksterne indsatser, og de er kanaliseret hen mod tre hovedmål: at opnå stabilitet, sikkerhed og velstand i naboskabet ("EU's naboskabspolitik"), at arbejde aktivt på at støtte bæredygtig udvikling på internationalt plan ("EU som partner i forbindelse med bæredygtig udvikling"), at fremme global politisk styring og sikre strategisk og civil sikkerhed ("EU som global partner")².

For at gribe disse opgaver an er der i meddelelsen "Fremtiden skaber vi i fællesskab - Politikudfordringer og budgetmidler i det udvidede EU 2007-2013", der blev vedtaget den 10. februar 2004, fastsat et ambitiøst mål, nemlig at opnå, at **Unionen taler med en stærkere stemme takket være mere effektive værktøjer**. Denne meddelelse går et skridt videre, og Kommissionen vil ikke gentage sig selv her, men påvise, at der er en merværdi ved EU-indsatser, og vil give yderligere detaljer om sin approach for at nå disse politiske mål og forslå instrumenter til at støtte dem.

Med over 450 millioner indbyggere og en fjerdedel af verdensproduktionen og som den største bistandsdonor og første handelspartner for 100 lande vil EU med 25 - og snart 27 - medlemsstater kunne udøve stor indflydelse på de politiske og økonomiske valg, der er

¹ Hvis der er lovforslag, der endnu ikke er vedtaget, vil proceduren kun gå videre, hvis det er nødvendigt at vedtage forslaget for at kunne gennemføre budgetbevillingerne under de nuværende finansielle overslag. Kommissionen vil, når det bliver relevant, trække de forslag tilbage, hvis vedtagelse ikke er absolut nødvendig.

² Disse mål er nærmere beskrevet i meddelelsen fra 10. februar.

afgørende for fremgang og stabilitet i Europa og hele verden, og dermed for europæernes velfærd og sikkerhed.

Dette potentiale er imidlertid kun delvis realiseret. Der er en vis forskel mellem EU's økonomiske vægt og dens politiske magt.

Der er en reel omkostning ved at have et reduceret Europa på området eksterne relationer, uanset om det er politiske eller finansielle relationer. Verden afprøver hele tiden på dramatisk vis vores evne til at handle eller reagere på en mere sammenhængende måde. Uden at vi behøver at gå tilbage til Irak eller krisen i Argentina er der dagligt mange eksempler på, hvilken omkostning dette indebærer.

For 2007-2013 må EU derfor have et langsigtet perspektiv og sætte en kurs og ikke blot reagere på begivenheder. Hvis **EU ønsker at få mere at sige på den internationale scene, må den tale med én stemme og følge en virkelig fælles strategi.** Den bør styrke sin kapacitet til at gøre global styring mere effektiv og fremme bæredygtig udvikling og politisk stabilitet gennem sine multilaterale og bilaterale politikker. EU må forbedre sin kapacitet til at opstille vigtige udenrigspolitikker og gå bort fra opdelingen i søjler, som er ødelæggende for en sammenhængende indsats fra EU's side. EU må have sikkerhed for, at når disse politikker først er vedtaget, så bliver der sat ind med alle ressourcer fra EF-instrumenter og nationale instrumenter baseret på deres respektive beslutningsprocedurer.

Fra borgernes side er der et krav om, at Europa skal være mere fremtrædende på den internationale scene, også der hvor Fællesskabets politikker ikke er med fremme for øjeblikket. Ifølge meningsmålingerne anser langt størstedelen af befolkningen Europa for at være et bedre udgangspunkt for tiltag udadtil end tiltag på nationalt plan. To tredjedele af borgerne i Europa støtter en fælles udenrigspolitik og tre fjerdedele en fælles forsvarspolitik. De forventer, at EU er bedre til at forsvare fælles interesser og værdier på den internationale scene og dermed til at få multilaterale forhandlinger til at gå i den rigtige retning og få indflydelse på den videre globalisering. EU har erfaring med integration, og derfor presser den på for at få opbygget en multilateral institutionel ramme og for at få opstillet regler frem for unilateralisme. EU må også sørge for, at der er større sammenhæng mellem de interne valg, der træffes, hvad angår den indvirkning, de får på resten af verden, og at dialogen med civilsamfundet forbedres, således at der fortsat kan blive taget hensyn til alle parters interesser.

I en verden, der er præget af åbenhed og ustabile forhold, er borgerne også i stigende grad udsat for risici som for eksempel konflikter, naturkatastrofer og pandemier. EU har ingen interne grænser og er som sådan sårbar over for følgerne af sådanne risici og trusler og må træffe passende foranstaltninger udadtil og effektivt støtte internationale bestræbelser, som ikke alene har betydning for civilbefolkningernes fysiske sikkerhed og deres udviklingsmuligheder, men også for sikkerhed og stabilitet i al almindelighed. Som det fremgår nedenfor, vil en sammenhængende approach fra EU's side inden for eksterne forbindelser give EU langt større indflydelse, end medlemsstaterne vil kunne opnå hver især eller selv ved at arbejde parallelt.

DEN KOMPARATIVE FORDEL VED EU-UDGIFTER

Der er en klar merværdi ved EU, som er afgørende for at kunne nå de strategiske mål, der er præsenteret ovenfor. Denne merværdi kan dog øges endnu mere.

Tidligere var Fællesskabets tiltag begrænset til programmer, der udelukkende var rettet mod udvikling, men siden hen er der etableret omfattende partnerskabs- og samarbejdsaftaler med de fleste lande i verden, og det er nu komplekse situationer, der bliver taget op. Der er således udviklet ambitiøse programmer spændende over flere områder, således at der kan tages fat om alle de udfordringer, som tredjelande er konfronteret med, lige fra institutionsopbygning til fremkomsten af en effektiv privat sektor. Udgiftsprogrammerne er ikke og kan ikke være altomfattende. De er sammensat af forskellige politikker og er defineret for hvert enkelt specifikt partnerland. Som det fremgår af nedenstående har hver euro, der bruges på EU-plan større effekt og får dermed mere indvirkning end tilsvarende beløb, der gives ud på nationalt plan.

- **Virkningen af EU's tiltag udadtil: At handle på det rette niveau**

EU's indsats kan for det første være berettiget, alene fordi det er den mest eller måske den eneste virkningsfulde måde at nå vores mål på. Merværdien kommer af, at **Fællesskabet kort og godt er det rette niveau for handling**. Den europæiske integration betyder, at de fordele, som en medlemsstat har af sine foranstaltninger udadtil, også kommer de øvrige til gode. Det er dog vanskeligt at inddrage disse "europæiske" faktorer i beslutninger, der træffes på nationalt plan, og de kan derfor i sidste instans vise sig ikke at leve op til forventningerne. Det indikerer helt klart, at det er berettiget med en indsats på EF-plan.

Udvidelsen er et klart eksempel på, hvor en indsats på EF-plan er den eneste mulighed: Der fokuseres på at hjælpe kandidatlandene med at opfylde tiltrædelseskriterierne og at forberede sig til forvaltningen af EU-midler. Der er et klart behov for at gennemføre en indsats på EU-plan, også selv om der skal trækkes på medlemsstaternes erfaringer under processen (f.eks. parvist samarbejde). Tilsvarende kan målene i naboskabspolitikken kun nås ved at handle på EU-plan: Sikkerhed og migration er andre eksempler, hvor foranstaltninger bliver optimeret, hvis de gennemføres på EU-plan. Det samme kan siges om fastsættelse af normer og standarder og ekstern gennemførelse af EU's interne politikker (biodiversitet, global opvarmning, god selskabsledelse...)

Merværdien af EF-udgifterne kommer også af, at det **alene er Fællesskabet, der har hånd om alle operationelle midler samtidig, når det drejer sig om tredjelande**. Fællesskabet kan derfor sikre konsekvens og synergi mellem vigtige instrumenter for eksterne forbindelser: politisk dialog, handel, bistand, økonomisk samarbejde, ekstern projektion af interne politikker. Medlemsstaternes bilaterale forbindelser (for eksempel på det politiske område) med et bestemt tredjeland eller også en region kan meget vel være ældre og tættere. Men det er kun på EU-plan, at man finder hele rækken af instrumenter. Som følge heraf har Fællesskabets udgifter, når de benyttes sammen med andre tilgængelige instrumenter, større gennemslagskraft end nationale eller endog multilaterale udgifter, som er begrænsede, i og med at det er umuligt fuldt ud at udnytte eventuel komplementaritet mellem disse udgifter og andre politikker.

***Eksempel:** Den komparative fordel ved en EU-approach er meget godt illustreret af det vestlige Balkan, hvor EU har støttet kriseforvaltningen og nu arbejder på at stabilisere regionen (gennem en blanding af politisk dialog, en ad hoc-handelsordning, omfattende finansielle programmer, der dækker samarbejde inden for retlige og indre anliggender, demokratiske stabiliseringsforanstaltninger, økonomisk reform osv.) på en måde, som det ville være usandsynligt at nå ved en kombineret indsats fra individuelle medlemsstater.*

- **Effektiviteten af EU's indsats udadtil: Samling af ressourcer**

Merværdien af EU's indsats er direkte relateret til den **indflydelse og synlighed**, som kommer af Fællesskabets **økonomiske vægt**, den **kritiske finansielle masse** og de betydelige **stordriftsfordele**, det kan give.

Eksempel: På vandområdet var Fællesskabet i stand til at tilvejebringe en kritisk masse af midler, der vil kunne få en global indvirkning (efter verdenstopmødet for bæredygtig udvikling vil Fællesskabet afsætte 1 mia. EUR til "Water for Life"-initiativet). Selv om ekspertisen i den enkelte medlemsstat kan være lige så udviklet på dette område, giver omfanget af bistanden og de forskellige former for ekspertise, som EU er i stand til at mobilisere samtidig, en meget større indvirkning for hver euro, der bruges i den forbindelse.

- **Katalysatoreffekten af en EU-indsats: Samling af ekspertise**

Fællesskabet har et samarbejde med de fleste lande i verden. Derved kan medlemsstaterne bidrage, om end indirekte, til foranstaltninger i alle udviklingslande og lande med overgangsøkonomier. Med sine erfaringer med regional integration har Fællesskabet en klar fordel, når det drejer sig om andre regionale enheder og om at fremme regionale processer. Det er for eksempel tilfældet med afrikanske regionale enheder og med Mercosur.

EU-merværdien kan også tilskrives EU's **metoder** og den større **koordinering og sammenhæng, som EU sørger for, hvorved den agerer som katalysator** i forhold til de enkelte medlemsstaters bestræbelser.

Eksempel: Fællesskabets humanitære bistand har skabt en EU-merværdi på dette politikområde hovedsageligt ved en gensidig forståelse af, at komplementaritet og koordinering fører til en produktiv arbejdsdeling mellem medlemsstaternes bilaterale bistand og EF-bistanden (benchmark-virkning). EU som helhed leverer 50 % af den samlede årlige humanitære bistand, og ECHO alene står for 25 % af dette beløb: hermed kan EU øve indflydelse på den internationale humanitære bistand over for andre vigtige donorer som USA og organisationer som FN.

EU-merværdien kommer også af EU's metoder, især i forbindelse med afbinding af bistand, sektor- og budgetstøtte, hvilket fremmer landenes ejerskab, gør nationale budgetsystemer mere effektive, betyder, at nationale planlægningssystemer kan finde den optimale balance mellem løbende udgifter og investeringsudgifter, sikrer donorkoordineringen inden for nationale prioriteter og nationale tidsplaner og fører regeringerne hen mod en mere resultatorienteret approach. Kommissionen har også lanceret en ægte resultatorienteret udviklingsapproach og direkte afpasning af bistandens størrelse efter landenes virkeliggørelse af deres nationale mål for fattigdomsbekæmpelse.

- **Merværdireserver, som skal udnyttes yderligere**

Hvad angår merværdien af EU's indsats sammenlignet med, hvad medlemsstaterne kan opnå hver for sig eller ved at handle parallelt, kan man ikke gå ud fra, at dens fulde potentiale er nået. En bedre sammenhæng i Unionens eksterne forbindelser kan øge dens indflydelse, hvis der rettes de samme bestræbelser mod eksterne tiltag, som der rettes mod interne diskussioner.

Med reformen af den strategiske planlægning, skabelsen af EuropeAid og uddelegeringen af projektförvaltningen er det allerede blevet muligt at målrette programmerne i højere grad efter lokale behov og koordinere dem bedre med andre donorer og desuden fremskynde programmeret gennemførelse (er i gennemsnit blevet reduceret med et år). EU's indsats har også været koncentreret om, hvor den har den største merværdi: handel og udvikling, regional integration, makroøkonomisk støtte, infrastruktur, ledelse og 'vanskelige partnerskaber'. Der er stadig uudnyttede reserver af merværdi tilbage. Der kan blive tale om bedre kriseförvaltningsforanstaltninger (hvor den traditionelle bistand er blokeret), bedre sammenhæng inden for EU's eksterne politikker og større komplementaritet mellem dem og medlemsstaternes politikker.

Det bliver stadig mere klart, at der må være en konvergens mellem EU's interne politiske mål, som for eksempel bæredygtig vækst eller sikkerhed, og eksterne politiske mål, som for eksempel udvikling og fremme af menneskerettigheder og demokrati.

BEHOV FOR STÖRRE VIRKNING: EN GENNEMGRIBENDE REVISION AF INSTRUMENTERNE VEDRÖRENDE EKSTERNE FORBINDELSER

Som tidligere nævnt giver de her fremlagte forslag en væsentlig forenkling af de eksisterende RELEX-instrumenter vedrørende eksterne forbindelser. For øjeblikket leveres Fællesskabets bistand og samarbejde således gennem en række regionale instrumenter, for eksempel CARDS, TACIS, MEDA osv., og gennem ordningerne for Den Europæiske Udviklingsfond (EUF) i Cotonou-aftalen, hvortil skal føjes et større antal tematiske instrumenter (for eksempel det europæiske initiativ for demokrati og menneskerettigheder).

Som et eksempel på, hvor kompleks det er, skal samarbejde og bistand med det sydlige Middelhavsområde, Nær- og Mellemøsten for øjeblikket forvaltes gennem elve forskellige forordninger. En lignende situation finder man for Tacis-regionen og for regionerne Asien og Latinamerika. Førtilrædelsesbistanden er blevet leveret gennem tre adskilte instrumenter under særskilte rådsforordninger og en forordning om samarbejde.

Alle disse forordninger er meget forskellige hvad angår komitologi og programmering. At skulle forvalte fællesskabsprogrammer på grundlag af så blandede og komplekse sæt af instrumenter på en effektiv, samordnet måde bliver stadig vanskeligere.

• Politikstyrede instrumenter

Som nævnt i meddelelserne af 10. februar og 14. juli foreslår Kommissionen derfor en drastisk forenkling af instrumenterne, som er styret af, at der må skabes større sammenhæng og konsekvens i de eksterne indsatser og opnås bedre og flere resultater med de disponible ressourcer, ud fra følgende principper:

- **Der skal sikres overordnet sammenhæng i politikken:** Den bedst egnede politiksammensætning og -balance mellem behovene for reaktion på kort sigt og strategier på lang sigt vil blive sikret via landestrategipapirer (CSP) og regionale strategipapirer (RSP) samt tilrædelsesstrategier og tematiske strategier. Hermed sikres den rette sammenhæng i approachen, forudsat at de nye foreslåede instrumenter med jævne mellemrum tages op til revision, og der sikres en passende kombination af dem.

- **Strukturen og procedurerne skal forenkles**³: Budgetposterne og -procedurerne (finansieringsinstrumenterne og retsgrundlagene derfor) vil blive strømlinet for at gøre dem mere virkningsfulde og effektive, navnlig i forbindelse med nødsituationer og kriser, og mere lydhøre over for nye initiativer såsom den globale fond til bekæmpelse af hiv/aids, tuberkulose og malaria eller initiativet for stærkt gældstyngede fattige lande.
- **Ressourcefordelingen skal gøres resultatorienteret**: Der er almindelig enighed om, at det er nødvendigt at fordele ressourcerne på basis af de forventede og konstaterede resultater. CSP-RSP-processen bakket op med en forstærket analytisk kapacitet bør sikre, at de faktiske resultater sammenholdes med de oprindelige mål.
- **Dialogen og koordinationen med andre donorer og institutioner skal forbedres**: Først og fremmest med EU's øvrige institutioner, men også med medlemsstaterne og Bretton Woods-institutionerne.
- **Dialogen med tredjelande skal forbedres**: Samtlige lande vil blive omfattet af det nye og forenkledede sæt målrettede instrumenter, hvilket sikrer bedre forståelse og læselighed.

For yderligere at øge den samlede virkning af den af Kommissionen forvaltede EU-bistand vil der i forbindelse med de nye instrumenter og de finansielle tildelinger, der foretages i henhold til dem, blive taget større hensyn til behovs- og resultatkræfter. Ved at indregne tidligere EUF-bistand i budgettet vil det blive lettere at opnå et samspil i retning af bedste praksis fra de hidtidige to systemer. Kommissionen vil desuden søge at udvirke, at den nye ramme for programmeringen og ydelsen af bistand vil blive lettere at håndtere.

- **Nu kun seks instrumenter, hvoraf de fire er nye**

De rammer, der er fastlagt i denne meddelelse reducerer i høj grad de tidligere komplekse forhold og tidligere manglende konsekvens, og der foreslås *tre nye hovedinstrumenter for de tre overordnede politikker for eksterne forbindelser* nemlig førtiltrædelsespolitik, Unionens politik over for nabolande og Unionens politik til støtte for økonomisk samarbejde og udvikling med andre lande. Disse tre hovedinstrumenter bliver så suppleret med tre specifikke instrumenter, hvoraf et er nyt og to behandler specifikke behov og navnlig går ind i krisesituationer.

De tre hovedpolitikker og –instrumenter er:

Førtiltrædelsespolitik

Denne politik dækker kandidatlandene (Tyrkiet og Kroatien) og de potentielle kandidatlande (det vestlige Balkan) og styres af tiltrædelses- og førtiltrædelsesrammer, nemlig strategipapirer, periodiske rapporter, de europæiske partnerskaber og tiltrædelsespartnerskaberne og forhandlingerne.

Førtiltrædelsesinstrumentet vil træde i stedet for en række eksisterende instrumenter (PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS osv.) og dække institutionsopbygning, regionalt og grænseoverskridende samarbejde, regional udvikling, udvikling af landdistrikter og udvikling

³ Der er i øjeblikket 91 budgetposter for RELEX-politikområderne. Dette omfatter ikke budgetposter for andre politikområder, som baseres på midler fra det nuværende udgiftsområde 4.

af menneskelige ressourcer, og det vil tage fat om behovet for en fleksibel approach, så der hurtigt kan ske en tilpasning til nye prioriteter.

Modtagerlandene vil blive inddelt i to kategorier på grundlag af deres status som enten kandidatland eller potentielt kandidatland (sådan som det er anerkendt af Rådet). Potentielle kandidatlande vil fortsat modtage bistand efter de retningslinjer, der for øjeblikket er fastlagt i CARDS-forordningen: institutionsopbygning og demokratisering, økonomisk og social udvikling, regionalt og grænseoverskridende samarbejde og en vis tilpasning til EU-retten, især når det er til gensidig interesse for EU og modtagerlandet. Kandidatlandene vil få samme type bistand, men vil derudover få bistand, der skal:

- hjælpe landene med at opfylde de politiske, økonomiske og alle EU-retsligt relaterede kriterier for medlemskab (tiltrædelseskriterier) og at opbygge administrativ og retlig kapacitet til at gennemføre det
- hjælpe landene med at forberede sig til EU's strukturfonde, Samhørighedsfonden og Fonden for Udvikling af Landdistrikter (EU-fondene) efter tiltrædelsen, både ved at forberede de fornødne strukturer og systemer og ved at finansiere projekter.

Inden for disse overordnede mål er der på grund af Balkans historie og kontekst lagt stærk vægt på stabilisering, regionalt samarbejde, tillidsskabende foranstaltninger og økonomisk udvikling.

EIB-gruppen vil fuldt ud støtte de samme mål, blandt andet ved at samfinansiere regionale programmer og andre former for samfinansiering eller specifikke mandater.

Det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument

Dette instrument dækker lande, der er omfattet af den europæiske naboskabspolitik, dvs. landene i det sydlige og østlige Middelhavsområde (MEDA-landene), de vestlige NIS-lande og landene i det sydlige Kaukasus. Instrumentet vil også støtte vort strategiske partnerskab med Rusland.

Det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI) har to hovedmål, nemlig at:

- fremme gradvis økonomisk integration og mere indgående politisk samarbejde mellem EU og partnerlandene
- tage specifikke muligheder og udfordringer op, som kommer af den geografiske nærhed mellem EU og EU's naboer.

ENPI vil bidrage til et større politisk, økonomisk, kulturelt og sikkerhedsmæssigt samarbejde mellem EU og EU's naboer. Det vil være alsidigt og træde i stedet for MEDA og Tacis og andre eksisterende instrumenter som for eksempel det europæiske initiativ for demokrati og menneskerettigheder (EIDHR). ENPI er et politikstyret instrument, som vil komme til at fungere inden for rammerne af eksisterende bilaterale aftaler mellem Fællesskabet og nabolandene. Det vil navnlig fokusere på at støtte gennemførelse af ENP-handlingsplaner. Det vil gå videre end det at fremme mål som bæredygtig udvikling eller fattigdomsbekæmpelse og også omfatte for eksempel betydelig støtte til foranstaltninger, der kan føre til gradvis deltagelse i EU's indre marked. Tilnærmelse af lovgivning, konvergens af regler og institutionsopbygning vil få støtte gennem mekanismer som for eksempel udveksling

af erfaringer, langsigtede ordninger om parvist samarbejde med medlemsstaterne eller deltagelse i fællesskabsprogrammer og –agenturer.

Et specifikt, innoverende træk ved ENPI er komponenten vedrørende grænseoverskridende samarbejde. ENPI skal finansiere "fælles programmer", hvor der deltager regioner i medlemsstaterne og partnerlande, som har en fælles grænse. Instrumentet vil bibringe en radikal forenkling af procedurerne og give en betydelig effektivitetsgevinst. Strukturfondstilgangen vil blive fulgt med flerårig programmering, partnerskaber og samfinansiering.

Det grænseoverskridende samarbejde ved EU's ydre grænser vil foregå ved at benytte en fælles metodologi enten gennem IPA eller ENPI, alt efter hvilket naboland der er tale om. ENPI- og IPA-komponenterne vedrørende grænseoverskridende samarbejde i forbindelse med tiltag ved EU's ydre grænser vil blive samfinansieret med Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU).

EIB vil udbygge sin støtte til ovennævnte mål inden for sine kompetenceområder, især gennem den næste generation af sine eksterne mandater, og sikre en optimal kombination af egne ressourcer og budgetmidler gennem en bred vifte af finansielle instrumenter.

Udviklingssamarbejde og økonomisk samarbejde med andre lande

Denne politik dækker især alle lande, territorier og regioner, som ikke er støtteberettigede under hverken førtiltrædelsesinstrumentet eller det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument. Formålet med Fællesskabets udviklingssamarbejde og økonomiske samarbejde er at støtte udviklingssamarbejde, økonomisk samarbejde, finansielt samarbejde, videnskabeligt og teknisk samarbejde og enhver anden form for samarbejde med partnerlande- og regioner, således at udviklingslandene hjælpes til at nå millennium-udviklingsmålene og dermed reducere fattigdommen. Samarbejdet gennemføres inden for rammerne af principperne og målsætningerne i EU's eksterne indsats og i overensstemmelse med artikel 179 og 181 i EF-traktaten.

Instrumentet til udviklingssamarbejde og økonomisk samarbejde (DCECI) vil blive det vigtigste middel til at støtte udviklingslandene med i deres bestræbelser for at nå disse mål. Instrumentet til udviklingssamarbejde og økonomisk samarbejde er alsidigt og vil dække samarbejde både med partnerlande og partnerregioner samt alle horisontale eller tematiske initiativer, der er til fordel for partnerlandene, og som kan virkeliggøre målsætningerne i artikel 177 – 181 A i EF-traktaten og imødekomme Fællesskabets internationale forpligtelser. Det vil omfatte efterfølgeren til niende EUF. Ved at medtage dette i budgettet bliver det lettere at opnå et frugtbart samspil og finde den bedste praksis fra de to systemer.

Disse tre hovedinstrumenter er politikstyrede og har derfor især geografiske indvirkninger og geografisk dækning. De suppleres af tre instrumenter/programmer, som skal kunne gå ind i tilfælde af særlige kriser. Der er tale om:

Stabilitetsinstrumentet

Det er et nyt instrument, som skal kunne gå ind i tilfælde af ustabilitet og kriser og af langsigtede udfordringer med et stabilitets- eller sikkerhedsaspekt. Det skal supplere instrumenterne vedrørende førtiltrædelse, europæiske naboskaber og partnerskaberne samt udviklingssamarbejde og økonomisk samarbejde, og det skal yde bistand, der skal skabe de

nødvendige betingelser for gennemførelse af de politikker, der støttes af IPA, EPNI og DCECI.

Stabilitetsinstrumentet vil navnlig indebære, at Fællesskabet kan:

- *reagere effektivt, øjeblikkeligt og integreret på situationer med kriser og ustabilitet i tredjelande inden for et enkelt retsinstrument, indtil der kan genetableres et normalt samarbejde under et af de almindelige samarbejds- og bistandsinstrumenter. Det vil bygge på den merværdi, der allerede er påvist ved den hurtige reaktionsmekanisme, og på de nødforanstaltninger, der allerede er fastlagt i en række eksisterende finansielle instrumenter vedrørende eksterne forbindelser*
- *tage fat på globale og regionale grænseoverskridende udfordringer med en sikkerheds- eller stabilitetsdimension i tredjelande, herunder spørgsmål vedrørende nuklear sikkerhed og spredning af masseødelæggelsesvåben samt bekæmpelse af ulovlig handel, organiseret kriminalitet og terrorisme og uforudsete alvorlige trusler mod folkesundheden*
- *reagere rettidigt på fremtidige hastende politikudfordringer, som Unionen bliver konfronteret med, ved at benytte foranstaltninger, der ikke er forudset under de tre politikstyrede instrumenter, indtil de på passende vis kan integreres i politikrammerne for disse instrumenter.*

Stabilitetsinstrumentet fungerer udelukkende under første søjle. Men i instrumentet er der taget hensyn til behovet for en effektiv operationel koordinering mellem Fællesskabets indsatser og foranstaltninger, der vedtages under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Instrumentet for humanitær bistand og makrofinansiell bistand

Disse to instrumenter forbliver uændrede, bortset fra at al fødevarerhjælp af humanitær art vil blive henført under humanitær bistand i stedet for at blive behandlet i en særskilt forordning. Hvad angår humanitær bistand så anses den for allerede at være tilstrækkeligt defineret med hensyn til anvendelsesområde og mål, og den fungerer godt med hensyn til levering og effektivitet. Siden den makrofinansielle bistand blev indført i 1990, har den desuden vist sig at være et effektivt instrument til økonomisk stabilisering og en drivende kraft for strukturreformer i modtagerlandene, og der behøves derfor ingen ændringer.

• De eksterne aspekter ved de interne politikker

Som allerede tidligere nævnt giver projektionen af interne politikker uden for Unionen en betydelig merværdi for en indsats på EU-plan. For at disse politikker kan blive projekteret effektivt, er det desuden vigtigt at afstemme behovet for politisk sammenhæng og tematisk synlighed af de berørte interne politikker (blandt andet uddannelse, miljø, indvandring og asyl, told og beskatning, og netværk) efter behovet for en overordnet sammenhæng i de eksterne forbindelser (som fastlagt i landestrategipapirerne eller de regionale strategipapirer eller i dokumenterne om rammerne for førtiltrædelsespolitikken).

Med dette væsentlige behov i mente vil de tre ovennævnte generelle politikstyrede instrumenter *dække alle politikområder*, enten som et specifikt tematisk anliggende eller inden for rammerne af den politiksammensætning, der er fastlagt for et bestemt tredjeland eller en bestemt region under forberedelsen og vedtagelsen af landestrategipapirer, regionale strategipapirer og –programmer eller europæiske partnerskaber og

tiltrædelsespartnerskaberne. Som følge heraf er der ikke systematisk et behov for særskilte retsinstrumenter eller forordninger til at tage sig af eksterne aspekter af interne politikker.

Vedlagte forordningsudkast opfylder dette krav.

Der er altså inden for de relevante instrumenter og forordninger truffet passende og udtømmende foranstaltninger, der kan sikre, at de eksterne aspekter af interne politikker bliver dækket, som de skal. Herved kan foranstaltninger, der støtter politikområder som miljø, uddannelse, transport og told og beskatning, dækkes af de fire nye instrumenter. I nogle tilfælde vil en videreførelse af et bestemt politikmål forudsætte, at midlerne ikke programmeres geografisk, fordi de skal virkeliggøre multilaterale mål, f.eks. at gøre det muligt for Den Europæiske Union at fremme sine miljømål i den multilaterale sammenhæng uafhængigt af de individuelle modtageres prioriteringer.

Kommissionen vil indlede en dialog med Rådet og Parlamentet om, hvordan den vil sikre, at målene for disse politikker og instrumenter bliver konsekvente og sammenhængende med den generelle retning og idé i Unionens politik, og at overlapninger og kløfter mellem tematiske og geografiske instrumenter mindskes mest muligt. Som forklaret i de tidligere meddelelser er det politikken, der skal bestemme instrumenterne, således at der sikres en overordnet sammenhæng.

Desuden vil de nye rammer betyde, at finansieringsprocedurerne kan blive mere virkningsfulde og effektive, og der vil blive større fleksibilitet og forudsigelighed, hvorved den tid, der går mellem politiske beslutningstagninger og deres gennemførelse, kan forkortes.

Rådet og Parlamentet opfordres til at vedtage de foreslåede forordninger om det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument og det europæiske instrument til udviklingssamarbejde og økonomisk samarbejde under afsnit 2) og 3) i det efterfølgende.

Rådet opfordres til efter høring af Europa-Parlamentet at vedtage førtiltrædelses- og stabilitetsinstrumenterne under afsnit 1) og 4) i det efterfølgende.