



EUROPA-
KOMMISSIONEN

DEN EUROPÆISKE UNIONS HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT FOR
UDENRIGSANLIGGENDER OG
SIKKERHEDSPOLITIK

Bruxelles, den 7.12.2011
KOM(2011) 865 endelig

FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Det globale Europa: en ny strategi for finansieringen af EU's optræden udadtil

1. BAGGRUND

Med 500 millioner indbyggere, som tegner sig for over 25 % af verdens bruttonationalprodukt og en femtedel af verdenshandelen, er Den Europæiske Union en global aktør. EU påtager sig en aktiv politisk rolle og har specifikke regionale og globale interesser. Dermed påtager EU sig sit ansvar for global governance. Dette understøttes navnlig ved, at EU yder mere end halvdelen af den samlede internationale udviklingsbistand og er verdens største donor af humanitær bistand. EU's rolle inden for global governance afspejles i den aktive støtte til demokrati, retsstatsprincippet, beskyttelse af menneskerettigheder og menneskers sikkerhed, overholdelse af internationale miljømæssige og sociale aftaler, åben handel samt en dagsorden for anstændigt arbejde.

Verden har forandret sig. Den nuværende økonomiske krise understreger nødvendigheden af, at EU udvikler dybere og stærkere forbindelser med sine partnere, herunder naboregionerne, da de har stor indvirkning på EU's finansielle og økonomiske udsigter. De sikkerhedsmæssige udfordringer antager nye former, efterhånden som verden kobles tættere sammen. Knappe naturressourcer, en hurtigt voksende verdensbefolkning og klimatruslerne sætter spørgsmålstejn ved den måde, vi håndterer vores internationale partnere.

Udviklingslandene ændrer sig ligeledes hurtigt. Der finder i øjeblikket magtforskydninger sted, hvor de nye økonomier gør deres entré på den globale scene. Særlig Brasilien, Rusland, Indien, Kina og Sydafrika har nye strategier for samarbejdet med resten af verden og i mange tilfælde også andre værdier. Reglerne for global governance er ved at blive omdefinert med G20-landenes stigende betydning. Mange områder af stor interesse for EU såsom bæredygtig udvikling, sikkerhed, herunder ikke-spredning, nedrustning og it-sikkerhed, finansforordning, handel og investeringer, klimaændringer, biodiversitet og brugen af nye teknologier kræver multilaterale løsninger.

I dette mere omskiftelige globale miljø har EU en særlig interesse i at fremme et regelbaseret internationalt system. Vækstøkonomier spiller også en voksende rolle i udviklingslandene, og syd-syd-handelen er ved at overhale nord-syd-handelen. Omvendt trues de fattigste lande i stigende grad af marginalisering. Endelig gennemlever EU's nærmeste naboer enorme forandringer i form af den begyndende omstilling til demokrati i det sydlige Middelhavsområde.

Den Europæiske Union har ændret sig. Lissabontraktaten giver nye muligheder for at fremme en omfattende og konsekvent EU-strategi. Ved traktaten fastsættes de overordnede principper, målsætninger og overordnede ramme for EU's udenrigspolitik og oprettes EU-udenrigstjenesten under ledelse af den højtstående repræsentant og næstformand, der har til opgave at sikre indbyrdes sammenhæng i EU's udenrigspolitik. EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen har et nært samarbejde om EU's udenrigspolitik, både i hovedsædet og i EU-delegationerne. Europa-Parlamentet blev også tildelt yderligere beføjelser, især under budgetproceduren. Nye traktatbestemmelser om EU's forbindelser med udvidelseslande og nabolande, udviklingssamarbejde, humanitær bistand og civilbeskyttelse bør modsvares af passende retlige og finansielle værktøjer.

Meddelelsen "Et budget for Europa 2020", som blev vedtaget af kollegiet den 29. juni 2011, henleder opmærksomheden på områder, hvor EU kan spille en vigtig rolle i en skiftende og globaliseret verden og bygger klart på Europa 2020-strategien og den nye struktur i Lissabontraktaten. I en global økonomisk krise må EU mere end nogensinde søge at målrette

sine ressourcer, hvor der er mest brug for dem, og hvor de vil kunne få den største virkning og skabe størst merværdi.

Det overordnede mål for de udenrigspolitiske foranstaltninger under den nye flerårige finansielle ramme er at sikre, at EU på trods af den økonomiske krise og dens budgetmæssige konsekvenser kan tale med én stemme, leve op til sine ambitioner om fremme af demokrati, fred, solidaritet, stabilitet, velstand og fattigdomsbekæmpelse, både på globalt plan og i umiddelbar nærhed af EU, og bidrage til globale offentlige goder. Disse er de grundprincipper i forslagene til reviderede udenrigspolitiske instrumenter, der ledsager denne meddelelse¹.

2. HVORFOR SKAL DEN EUROPÆISKE UNION INVESTERE I FORBINDELSERNE UDADTIL?

2.1 En tæt sammenkoblet verden

Den relative vægt af vores vigtigste partnere er stigende, både økonomisk og politisk, hvilket gør det endnu mere nødvendigt for EU at tale med én stemme. Begivenheder i andre dele af verden kan have en direkte indvirkning på EU-borgere. Menneskeskabte katastrofer eller naturkatastrofer kan hurtigt underminere stabiliteten i mange lande. Som vi har set i forbindelse med "det arabiske forår", har begivenheder i vores nabolande direkte og umiddelbare konsekvenser. EU har særlig interesse i og ansvar for proaktivt at fremme demokratisering, der fører til stabilitet og velstand i denne region.

Vores samfund er stadig mere globaliserede. Dagligdagen påvirkes af globale tendenser i international handel og investeringer, energi, migration og klimaændringer. Jordens begrænsede ressourcer må deles på en bæredygtig måde, og vi må tilpasse os en ny virkelighed. Samtidig må vi fortsat hjælpe alle dem, der risikerer at sagte agterud, af hensyn til en stabil og fair international governance.

På samme måde kan EU's interne politikker have direkte virkninger for tredjelande og kan ofte kun gennemføres fuldstændigt i tæt samarbejde med vores internationale partnere. På baggrund af denne stigende gensidige afhængighed og i lyset af EU's mål om et effektivt multilateralt samarbejde har EU en vital interesse i at deltage aktivt i beslutningstagningen på verdensplan, navnlig i multilaterale fora som FN, WTO og G8 og G20.

Håndteringen af globale udfordringer som klimaændringer, tab af biodiversitet, terrorisme, organiseret kriminalitet, it-sikkerhed og handelsubalancer kræver, at de centrale aktører arbejder tættere sammen. EU må tilpasse sig denne nye situation i varetagelsen af sine interesser i udlandet og skal anlægge en mere sammenhængende og konsekvent strategi for sine bilaterale og multilaterale forbindelser. EU må være rustet til at tage højde for enhver udvikling, der kan påvirke vores borgere, både ved at gribe de muligheder, der byder sig, og ved at foregribe mulige risici og trusler.

¹ Instrumentet for førtiltrædelsesbistand, det europæiske naboskabsinstrument, instrumentet for udviklingssamarbejde, Kommissionens afgørelse om gennemførelse af Rådets afgørelse om forbindelserne mellem Den Europæiske Union på den ene side og Grønland og Kongeriget Danmark på den anden side, partnerskabsinstrument, det europæiske instrument for demokrati og menneskerettigheder, stabilitetsinstrumentet og instrumentet for samarbejde om nuklear sikkerhed. Dette vil også være vejledende for anvendelsen af instrumenter vedrørende humanitær støtte, civilbeskyttelse og makrofinansiel bistand.

2.2 EU's merværdi

I en globaliseret verden er det blevet endnu mere afgørende at samle kræfterne. EU's merværdi er åbenlys på en række områder:

- Ressourcerne kan samles om en bred vifte af politikker og instrumenter. Alle EU's medlemsstater kan drage nytte af EU's brede geografiske tilstedeværelse i tredjelande, som skaber grundlag for at takle særlige udfordringer ved at kombinere en række instrumenter og foranstaltninger, som de enkelte lande ofte er ude af stand til at matche.
- Vores forhandlingsposition og politiske indflydelse styrkes, fordi vores samlede vægt og tilstedeværelse øges på grundlag af veldefinerede fælles interesser og forpligtelser. Ligeledes fremmes multilaterale drøftelser om og løsninger på globale problemer såsom klimaændringer, miljøbeskyttelse og energisikkerhed.
- Fremførelse af vores politikker, standarder og værdier på grundlag af fælles EU-interesser i tilfælde, ikke mindst inden for udvidelses- og naboskabspolitikkerne, hvor EU bedst er i stand til at hjælpe sine partnere med deres politiske og økonomiske omstillingsproces og med at stabilisere deres økonomier og tilpasse sig EU's regler og standarder.
- Gennemførelse af bedste praksis, der opbygger stor international troværdighed med hensyn til fremme af menneskerettigheder, demokratisering, herunder valgovervågning, og forbedring af regeringsførelse. Tilsvarende fastholdelse af en høj grad af neutralitet og upartiskhed i forbindelse med humanitær bistand, og endelig udnyttelse af vores lange erfaring med langfristet og stabil udviklingsbistand på verdensplan.
- Opnåelse af stordriftsfordele i forbindelse med teknisk og finansiel bistand og samarbejde, ydelse af tjenester inden for diplomati og udvikling i udlandet.

3. STRATEGISKE MÅL

I overensstemmelse med meddelelsen fra juni om den flerårige finansielle ramme skal EU's eksterne finansielle instrumenter forfølge nedenstående strategiske mål²:

- at fremme og forsvare EU's værdier i udlandet ved at sætte menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet i centrum for EU's udenrigspolitiske foranstaltninger
- at investere i langsigtet velstand og stabilitet i EU's naboområder og støtte reformprocessen i de lande, der forbereder sig til EU-medlemskab
- at støtte EU's interesser i udlandet, f.eks. beskyttelse af EU-borgere, fremme af handelsmuligheder, fremme af EU-normer og -standarder, energisikkerhed osv.

² KOM (2011) 500 ” Et budget for Europa 2020 — Del II ”.

- at fremføre EU's politikker til håndtering af store globale udfordringer, f.eks. imødegåelse af klimaændringer og tab af biodiversitet samt beskyttelse af globale offentlige goder og ressourcer
- at øge virkningen af EU's udviklingssamarbejde med det hovedformål at bidrage til at udrydde fattigdom
- at forbedre mekanismerne for europæisk solidaritet efter naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer
- at forbedre kriseforebyggelses- og kriseløsningskapaciteten, bevare freden, forebygge konflikter og øge den internationale sikkerhed.

4. GRUNDLÆGGENDE PRINCIPPER

4.1 Udnyttelse af nye muligheder

I perioden efter 2013 vil vægten blive lagt på tilpasning af EU's metoder til udformning, programmering og levering af ekstern bistand, til den nye politiske, økonomiske og institutionelle virkelighed på grundlag af det, der hidtil har vist sig at virke.

At takle kort-, mellem- og langsigtede udfordringer på en række områder og mobilisere et miks af eksterne instrumenter på EU- og medlemsstatsniveau kræver en særlig indsats for at sikre overordnet politisk sammenhæng i vores samarbejde med vores partnere i anlæggelsen af en omfattende EU-strategi. Den foreslåede revision af programmeringsprocessen vil sikre større sammenhæng mellem de forskellige områder inden for EU's udenrigspolitiske foranstaltninger og en mere resultatorienteret strategi, der samtidig giver fleksibilitet til at reagere på politiske prioriteter.

Den nye generation af eksterne instrumenter vil lette den politiske dialog, forhandlinger om og gennemførelse af eksisterende og fremtidige aftaler med vores partnere til støtte for en overordnet politisk strategi for det pågældende land. I den forbindelse er sammenhængende politikker inden for udvikling fortsat en nøgleprioritet. Samtidig vil EU styrke dialogen og koordinationen med andre ikke-statslige partnere, herunder civilsamfundsorganisationer (f.eks. arbejdsmarkedets parter), lokale myndigheder, multilaterale organisationer, internationale finansielle institutioner, andre donorer og den private sektor.

4.2 Maksimal effekt af begrænsede ressourcer

EU skal søge at målrette sine ressourcer, så de anvendes, hvor der er størst brug for dem, og hvor de vil kunne gøre den største forskel. En mere *differentieret strategi* for partnerskaber og støttetildeling, der tager hensyn til det pågældende lands situation, er et grundlæggende princip i dette forslag. EU bør fortsat erkende, at det er særligt vigtigt at støtte udviklingen i dets nabolande og Afrika syd for Sahara. På den anden side ophører mange lande med at modtage udviklingsbistand fra EU, fordi de er i stand til at finansiere deres egen udvikling.

Bistand vil blive tildelt på grundlag af landets behov, kapacitet, forpligtelser, resultater og den potentielle virkning af EU-bistanden. De særlige behov i lande, som er sårbare, skrøbelige, ramt af konflikter eller kriser prioriteres. Differentiering vil give mulighed for *forskellige former for samarbejde*, f.eks. en blanding af tilskud og lån fra internationale finansielle institutioner, herunder Den Europæiske Investeringsbank. Øget anvendelse af innovative

finansieringsinstrumenter bør kunne mobilisere supplerende finansiering, herunder fra den private sektor. Dette vil sikre, at de midler, EU anvender, får den størst mulige virkning i en meget stram budgetsituation. EU vil også sikre **koncentration af de midler, der anvendes eksternt**, for at undgå ineffektivitet som følge af spredning på mange sektorer og fragmentering. Større vægt bør lægges på investeringer i fonde og dynamoer for inklusiv og bæredygtig vækst og på at støtte menneskerettigheder, demokrati og andre centrale elementer i god regeringsførelse, herunder fremme af ligestilling og kvinders rettigheder.

I en verden i hurtig forandring har finansielle instrumenter i EU historisk set været hæmmet af manglende **fleksibilitet**. Stabilitetsinstrumentet blev til dels oprettet for at løse dette problem. For yderligere at øge EU's mulighed for at reagere på uforudsete begivenheder, er der oprettet nye mekanismer til revision af instrumenterne med henblik på at øge fleksibiliteten, navnlig ved at øremærke midler til uforudsete behov og fastlægge minimumsbevillinger.

Der foreslås **forenklede regler og procedurer** i forbindelse med programmering og levering af EU-bistand, herunder også i forbindelse med en revideret finansforordning. Målet er en mere effektiv gennemførelse af EU's bistand. Forenkling skal først og fremmest være til gavn for partnerlandene og -regionerne, men giver også mulighed for mere effektive forvaltning gennem lettelse af den administrative byrde. En horisontal retsakt vil sikre en høj grad af harmonisering af de finansielle bestemmelser.

EU vil arbejde på **gensidig ansvarlighed** i forbindelse med bevilling og udbetaling af midler. EU's eksterne instrumenter vil samlet set tage større hensyn til menneskerettigheder, demokrati og god regeringsførelse ved tildeling af bistand til partnerlande. I forhold til udvidelses- og nabolande bør landebevillinger og ydelse af bistand være tættere knyttet til fremskridt i reformgennemførelsen. For udviklingslandenes vedkommende vil EU styrke gensidig ansvarlighed for så vidt angår forpligtelser og opfyldelsen af de mål, som er aftalt med partnerlandene. De vejledende landebevillinger vil blive revideret i takt med, at forholdene måtte ændre sig, og ud fra ovennævnte kriterier. Den humanitære bistand vil fortsat være baseret på behov og på overholdelse af principperne om neutralitet, upartiskhed og uafhængighed.

I overensstemmelse med Lissabontraktatens bestemmelser vil de nye instrumenter gennemføre nye mekanismer, der sikrer en mere demokratisk debat om EU's eksterne bistand gennem en **stærkere inddragelse af Europa-Parlamentet**. Et eksempel herpå er anvendelsen af delegerede retsakter³, som kan øge fleksibiliteten i de udenrigspolitiske instrumenter. Den demokratiske kontrol med Den Europæiske Udviklingsfond vil også blive forbedret ved at bringe den på linje med udviklingssamarbejdsinstrumentet, samtidig med at der tages hensyn til instruments særlige karakteristika.

5. EN REVIDERET OG FORENKLET PROGRAMMERINGSPROCES

Der er tale om en betydelig fornyelse af revisionen af EU's eksterne instrumenter i de ændringer af programmeringen, der er foreslået. Lissabontraktaten forpligter klart EU og medlemsstaterne til at koordinere deres politikker vedrørende eksterne foranstaltninger⁴, herunder udviklingssamarbejde⁵.

³ På grundlag af artikel 290 i TEUF.

⁴ Artikel 21 og 22 i TEUF.

⁵ Artikel 210 i TEUF.

5.1. Enighed om omfattende fælles EU-strategier

For at nå dette mål og skabe større gennemslagskraft og synlighed i deres forbindelser med tredjelande, det nødvendigt, at EU og medlemsstaterne har en klar fælles strategi for deres forbindelser med partnerlande eller regioner. I relevante tilfælde dette kan indebære udarbejdelse af et fælles rammedokument på grundlag af en fælles analyse⁶. Et fælles rammedokument samler alle aspekter af EU's optræden udadtil og alle EU-værktøjer/instrumenter med henblik på en passende balance mellem fleksibilitet og forudsigelighed samt mellem kort-, mellem- og langsigtede mål. Fælles rammedokumenter indeholder de strategiske linjer og et omfattende policy mix og peger på, hvilke af EU's og medlemsstaternes politikker og instrumenter, der skal anvendes i et land eller en region, under hensyntagen til diplomatiske og politiske aspekter (fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, politisk dialog, demokrati og menneskerettigheder osv.), udviklingssamarbejde, humanitær bistand, sikkerhed og eksternt fremføring af interne politikker. Som det afspejles i de foreslåede nye instrumenter, hvor der udarbejdes fælles rammedokumenter for et partnerland eller region, vil det blive anvendt ved programmeringen, og derfor vil der ikke være behov for noget ladedokument for det pågældende land eller region.

5.2. Fremme af en mere fleksibel og tilpasningsdygtig programmeringsproces

EU nødt til at forenkle sin programmering og gøre det muligt bedre at tage bestik af eventuelle ændringer i situationen. Programmeringen skal være mere fleksibel for at fremme fælles programmering med medlemsstater, hvilket bør blive normen for EU. Programmeringen af midler skal være baseret på en klar strategi, der er fastlagt i strategidokumenterne for hvert partnerland eller region, og fra et vist niveau skal bevillingerne være flerårige⁷. Følgende kan betragtes som strategidokumenter:

1. et partnerlands nationale strategidokument (den nationale udviklingsplan eller lignende), der er anerkendt af Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten
2. en fælles programmeringsdokument udarbejdet af EU-Udenrigstjenesten og Kommissionens tjenestegrene sammen med medlemsstaterne
3. et landestrategidokument eller regionalt strategidokument eller tilsvarende udarbejdet af EU-Udenrigstjenesten og Kommissionens tjenestegrene.

Som nævnt ovenfor bør det fælles rammedokument også fungere som et strategidokument, hvis der findes et sådant. Eksistensen af et sådant dokument er ikke til hinder for, at der kan udarbejdes andre dokumenter, men det er nødvendigt med mindst ét for at kunne programmere EU-midler. Med hensyn til naboskabsregionen, i tilfælde hvor lande har aftalt en handlingsplan eller tilsvarende med EU, erstattes landets strategidokument af én enkelt støtteramme. Med hensyn til instrumentet for førtiltrædelsesbistand vil de nye landestrategidokumenter øge sammenhængen mellem alle de politiske områder, der er omfattet af instrumentet.

⁶ Bortset fra udvidelseslande, hvor den strategiske planlægning af finansiel bistand varetages af Kommissionen på grundlag af udvidelsesstrategien.

⁷ Der skal træffes afgørelse om det nøjagtige beløb. Der er allerede fastsat bestemmelser i forslaget til DCI-forordning. For førtiltrædelsesinstrumentets vedkommende kan der vedtages flerårige programmer uanset beløbet.

På grundlag af strategidokumentet bør programmeringen af EU-midler i princippet være nedfældet i det flerårige vejledende program eller tilsvarende. EU-Udenrigstjenesten og Kommissionens tjenestegrene vil bestræbe sig på, hvor det er muligt, at udarbejde fælles flerårige programmeringsdokumenter sammen med medlemsstaterne.

EU-midler programmeres for at imødekomme behov og strategier i partnerlandene, og programmeringsperioden bør i princippet synkroniseres med partnerlandenes strategicyklus. EU's programmeringscyklus kan variere fra et land et andet, og størrelsen af på forhånd programmerede midler dækker derfor ikke nødvendigvis hele cyklen 2014-2020, endsige alle landets vejledende bevillinger.

En højere grad af fleksibilitet er afgørende for sårbare stater og stater, der er ramt af eller påvirket af krisesituationer, situationer, hvor EU's bistand hurtigt kan (gen)programmeres i overensstemmelse med det fælles rammedokument eller landestrategidokumentet og/eller EU-strategier om konfliktforebyggelse, kriseberedskab/-styring og fredsskabelse. Dette bør sikre den nødvendige kombination af strategier og instrumenter, idet der navnlig sikres en passende balance mellem sikkerhedsorienterede, udviklingsorienterede og humanitære tilgange, og idet kortfristede løsninger problemfrit kobles til langsigtet støtte.

(Gen)programmeringen bør hovedsagelig fokusere på centrale områder såsom regeringsførelse, genskabelse af sociale serviceydelser og livsgrundlag, fred og statsopbygning og håndtering af de konstaterede årsager til skrøbelighed eller (risiko for fornyede) konflikter samt sårbarhed over for katastrofer. Vedtagelsen eller tilpasningen af de flerårige vejledende programmer bør ske hurtigere, fordi den politiske situation ofte udvikler sig hurtigt. Programmeringsdokumenter revideres, hvis og når det er nødvendigt.

6. FORESLÅET STRUKTUR FOR DET NYE UDGIFTSOMRÅDE VEDRØRENDE FORANSTALTNINGER UDADTIL

6.1 Samarbejde med partnerlande

Den Europæiske Union vil i samarbejde med sine eksterne partnere målrette sin indsats mod fire overordnede prioriteter, som direkte følger af traktaten: udvidelse, naboskab, samarbejde med strategiske partnere og udviklingsamarbejde.

Instrumentet til førtiltrædelsesbistand vil fortsætte med at være udvidelsesstrategiens økonomiske søjle, og den omfatter alle aspekter af interne politikker og tematiske emner. Hovedformålet er at sikre, at kandidatlande og potentielle kandidatlande er fuldt ud forberedt på en eventuel tiltrædelse ved at tilskynde dem til at tilpasse sig EU's strategier og politikker i deres nationale prioriteter. Hovedvægten vil blive lagt på støtte til politiske reformer, især styrkelse af demokratiske institutioner og retsstatsprincipper samt fremme af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder, samfundsøkonomisk udvikling, regionalt samarbejde, vedtagelse og gennemførelse af EU-retten, EU 2020-målene, og forberedelse af forvaltningen af interne politikker efter tiltrædelsen. Sammenhængen mellem den finansielle bistand og de overordnede fremskridt i gennemførelsen af førtiltrædelsesstrategien bør øges.

Det *europæiske naboskabsinstrument* vil gavne EU's nabolande. Det støtter dybere politisk samarbejde, tættere økonomisk integration med EU og en effektiv og bæredygtig overgang til demokrati. Samarbejde med EU's naboer vil blive baseret på princippet om, at "flere reformer

giver flere midler" som foreslået i den fælles meddelelse fra EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Europa-Kommissionen "En ny tilgang til nabolande i forandring"⁸.

Instrument for udviklingssamarbejde vil fokusere på bekæmpelsen af fattigdom. Det vil også bidrage til andre målsætninger for EU's udenrigspolitik, navnlig fremme af en bæredygtig økonomisk, social og miljømæssig udvikling, samt fremme af demokrati, retsstatsprincipper, god regeringsførelse og overholdelse af menneskerettigheder. Det vil blive tilrettelagt som følger:

- i) geografiske programmer til støtte for bilateralt og regionalt samarbejde med udviklingslande, der ikke er omfattet af naboskabsordningen, førtiltrædelsesinstrumentet eller Den Europæiske Udviklingsfond. På baggrund af behovet for at imødekomme partnerlandenes behov og mål og sikre deres forpligtende deltagelse i tråd med de internationale tilsagn om bistandseffektivitet vil de geografiske programmer fortsat være det helt centrale fokus for instrumentet for udviklingssamarbejde
- ii) rationaliserede tematiske programmer med større fleksibilitet, så der kan reageres hurtigere på nye globale udfordringer. "Programmet for globale offentlige goder og udfordringer" vil fokusere på de vigtigste globale offentlige goder og udfordringer, herunder klimaændringer, miljø, energi, menneskers udvikling, fødevarerikkerhed og bæredygtigt landbrug og migration samt samtidig sikre overensstemmelse med målet om mindre fattigdom. Mindst 25 % af dette program vil blive brugt på klima- og miljømålsætninger, så målsætningen i Europa 2020-strategien kan nås. Mindst 20 % af programmet for globale offentlige goder og udfordringer vil gå til at støtte social inklusion, menneskers udvikling og navnlig centrale prioriteter som grundlæggende sundhed og undervisning. "Programmet vedrørende civilsamfundsorganisationer og lokale myndigheder" vil søge at sætte disse aktører i stand til at involvere sig i udviklingsstrategier og – processer. Det panafrikanske program under instrument for udviklingssamarbejde vil støtte gennemførelsen af det strategiske Afrika-EU-partnerskab som supplement til andre instrumenter for samarbejde med afrikanske lande og regioner.

Der vil blive taget behørigt hensyn til sammenhæng og konsekvens i EU's overordnede politik gennem øget integrering af den eksterne dimension af EU's interne politikker inden for instrumentet for udviklingssamarbejde og dets programmering, idet der tages hensyn til behovene og prioriteterne i partnerlandene i overensstemmelse med principperne om bistandseffektivitet.

Der vil blive taget bedre hånd om forbindelserne mellem humanitær bistand og udviklingsbistand gennem en differentiering, hvor lande med overgangsøkonomier og heraf følgende udfordringer, vil blive prioriteret ved tildelingen af midler. Specifikke retningslinjer for programmering og fleksibilitet i forhold til lande, der befinder sig i krise, eller netop har overstået en krise, bør fremme bedre koordinering af nødhjælp, rehabilitering og udvikling. På denne baggrund vil muligheden for at beholde ikke-tildelte midler gøre det muligt at frigøre

⁸ KOM(2011) 303.

midler til at håndtere overgangsudfordringer gennem ændring af de flerårige vejledende programmer.

Samarbejdet med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet vil fortsat først og fremmest blive finansieret uden for budgettet gennem den ellefte *Europæiske Udviklingsfond*. Samarbejde med de oversøiske lande og territorier vil også være omfattet af udviklingsfonden. Forskellene i medlemsstaternes bidragsnøgler i forhold til den ellefte europæiske udviklingsfond bør bringes tættere på bidragsnøglerne for EU's almindelige budget, så udviklingsfondens integration i EU's budget fremmes på et senere tidspunkt.

Partnerskabet mellem EU og Grønland tager sigte på at bevare de **tætte forbindelser** og samtidig støtte en **bæredygtig udvikling** af det grønlandske samfund. Dette partnerskab bør styrkes og omfatte områder som råmaterialer, i betragtning af deres betydelige økonomiske potentiale i dette land.

Det nye *partnerskabsinstrument* vil fremskynde og fremme EU's interesser og fælles interesser og give Europa 2020-strategien global rækkevidde. Det erstatter instrumentet for industrialiserede lande og vil gøre det muligt for EU at reagere på en effektiv og fleksibel måde i forhold til samarbejdsmaal, der følger af vores forbindelser med partnerlandene, og at løse problemer af global interesse. Selv om der vil være fokus på strategiske partnere og vækstøkonomier, vil instruments anvendelsesområde fortsat være globalt. Det kan således også understøtte nye forbindelser til lande, som ophører med at modtage bilateral udviklingsbistand. Der vil ikke være nogen obligatorisk klassificering af udgifterne som officiel udviklingsbistand, selv om dette fortsat vil være muligt. Partnerskabsinstrument kan også bidrage til EU's klima og biodiversitet, men der vil ikke ske nogen forudgående øremærkning af midler.

Fremtidige eksterne instrumenter bør også sætte EU og dets medlemsstater i stand til at øge deres gennemslagskraft i de politiske og økonomiske partnerskaber, de er involveret i, og til at opfylde de forpligtelser, der indgås i forskellige fora. EU har f.eks. en ambition om at anvende mindst 20 % af dets budgetmidler til at bidrage til et lavemissionssamfund, som er klimaresistent, og til at integrere tiltag inden for klima og biodiversitet i dets eksterne instrumenter.

Ud over den finansielle ramme for "Erasmus for alle"-programmet under udgiftsområde 1 i EU's budget bevilges der et vejledende beløb på 1 812 100 000 EUR fra de forskellige instrumenter for optræden udadtil (instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde, det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument, instrumentet for førtiltrædelsesbistand partnerskabsinstrument og Den Europæiske Udviklingsfond) med henblik på at fremme den internationale dimension i videregående uddannelse. Det tildeles i overensstemmelse med EU's udenrigspolitiske mål, jf. artikel 21 i TEU, til foranstaltninger inden for læringsmobilitet, samarbejde og politisk dialog med myndigheder/institutioner/organisationer fra lande, der er støtteberettigede under disse udenrigspolitiske instrumenter.

6.2 Fremme af demokrati og menneskerettigheder på verdensplan

En styrkelse af det *europæiske instrument for demokrati og menneskerettigheder* vil gøre det muligt for EU bedre at støtte udvikling af velfungerende civilsamfund og deres særlige rolle som nøgleaktører, der skaber positive forandringer til fremme af menneskerettigheder og demokrati. Dette vil f.eks. omfatte at øge EU's muligheder for at reagere hurtigt på overgreb på menneskerettighederne og bedre støtte internationale og regionale mekanismer til

beskyttelse af menneskerettigheder. Der vil ligeledes blive ydet støtte til valgovervågningsmissioner, opfølgning på disses henstillinger og forbedring af demokratiske procedurer og valgprocedurer.

6.3 kriseforebyggelse og -styring.

Stabilitetsinstrumentet vil blive styrket, så det afspejler en international situation med flere udfordringer. Ikke-planlagt kapacitet vil blive anvendt til at afbøde krisesituationer, herunder naturkatastrofer. Planlagt kapacitet vil fokusere på kapacitetsopbygning af kriseberedskab og på håndtering af globale og tværregionale trusler som terrorisme, organiseret kriminalitet, ulovlig handel, beskyttelse af kritisk infrastruktur og folkesundhed samt imødegåelse af risici, der knytter sig til kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare materialer. Det vil også støtte foranstaltninger, der sikrer, at der tages behørigt hensyn til kvinders og børns særlige behov i krise- og konfliktsituationer, herunder i situationer, hvor de udsættes for kønsbestemt vold.

Instrumentet for samarbejde om sikkerhed på det nukleare område vil fortsat tage sigte på at fremme et højt niveau af nuklear sikkerhed, strålingsbeskyttelse og gennemførelse af en effektiv sikkerhedskontrol med nukleart materiale i tredjelande, navnlig nabolandene, til støtte for internationale aftaler og standarder.

6.4 Andre finansielle instrumenter for EU's optræden udadtil

Et af de andre eksterne instrumenter, EU har til rådighed, er den makrofinansielle bistand til tredjelande. Dette instrument anvendes i undtagelsestilfælde til finansiell bistand af makroøkonomisk karakter for at løse midlertidige betalingsbalancevanskeligheder. IMF's deltagelse er en forudsætning og dens anvendelse er primært fokuseret på EU's nabolande. Enhver afgørelse om makrofinansiell bistand vil være i tråd med EU's udenrigspolitiske prioriteringer.

Instrumenter som Humanitær Bistand og Civilbeskyttelse finansieres fortsat under udgiftsområdet "Det globale Europa" i den flerårige finansielle ramme for 2014-2020.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vil fortsat støtte foranstaltninger, der ikke har militære eller forsvarsmæssige følger.

7. SAMMENHÆNG MELLE INSTRUMENTERNE

Forskellige instrumenter inden for EU's udenrigspolitik vil blive gennemført i samme lande, som det hidtil har været tilfældet. For de vækstøkonomier, som ophører med at modtage bilateral udviklingsbistand, f.eks. Brasilien, Kina og Indien, bør der oprettes forskellige partnerskaber under anvendelse af de forskellige instrumenter, de kan få adgang til, når det bilaterale udviklingssamarbejde ophører. Det kan omfatte regionalt udviklingssamarbejde og tematiske programmer under instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde, det europæiske instrument for demokrati og menneskerettigheder, stabilitetsinstrumentet, partnerskabsinstrumentet samt eksterne dele af interne instrumenter. I overensstemmelse med den nye traktat vil EU-udenrigstjenesten og Kommissionen lægge særlig vægt på sammenhæng i mikset af politikker og instrumenter i deres programmeringsfase.