



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 3.8.2005
KOM(2005) 324 endelig

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

**Eksterne aktioner via tematiske programmer under de kommende finansielle overslag
2007-2013**

DA

DA

1. INDLEDNING

I forbindelse med de kommende finansielle overslag 2007–2013 har Kommissionen foreslået en forenklet struktur for leveringen af Fællesskabets eksterne bistand for at fremme sammenhæng og konsistens og opnå bedre og flere resultater med de ressourcer, der er til rådighed. I stedet for de nuværende geografiske og tematiske instrumenter, der lidt efter lidt er blevet oprettet på ad hoc-vis, foreslås der for fremtiden seks instrumenter. Tre af dem er horisontale instrumenter, der skal tjene til at imødekomme særlige behov (humanitært bistandsinstrument, stabilitetsinstrument og instrument for makrofinansiell bistand), mens de tre andre med et nærmere defineret geografisk dækningsområde skal tjene til at implementere bestemte politikker (instrument for førtiltrædelsesstøtte (IPA), europæisk nabo- og partnerskabsinstrument (ENPI) og instrument for udviklingssamarbejde og økonomisk samarbejde (DCECI)). For fire af de seks instrumenter vedtog Kommissionen nye lovgivningsforslag den 29. september 2004; for de to andre instrumenter (makrofinansiell bistand og humanitær bistand) anses det eksisterende retsgrundlag for at være tilstrækkeligt i sin nuværende form. Disse seks forordninger vil, jf. finansforordningen, udgøre 'basisretsakterne' for de pågældende budgetbevillinger under udgiftsområde 4 'EU som global partner' i de kommende finansielle overslag.

Spørgsmålet om fremtidige tematiske programmer med global geografisk dækning har optaget Europa-Parlamentet og Rådet og også de europæiske ikke-statslige organisationer, der traditionelt implementerer en betydelig del af disse programmer på grundlag af 'tilskudsaftaler' med Kommissionen. I den sammenhæng meddelte Kommissionens formand den 12. april Parlamentet, at Kommissionen ville forelægge forslag på området i form af denne meddelelse. Kommissionen har ved udarbejdelsen af sine forslag hørt det civile samfund og i videst mulig udstrækning taget hensyn til dets synspunkter og betragtninger.

Den foreslåede forenkling får mærkbar indflydelse på, hvordan de tematiske programmer vil blive fastlagt og forvaltet fremover. De mange eksisterende specifikke tematiske forordninger, såsom forordningerne om "det europæiske initiativ for demokrati og menneskerettigheder"¹ og "støtte til bekæmpelse af fattigdomsbetingede sygdomme i udviklingslandene"², vil blive integreret i de nye bemyndigelsesforordninger, der således bliver retsgrundlaget for fremtidige tematiske programmer. Kommissionen vil opstille tematiske programmer, der går på tværs af den geografiske dækning for de tre politikbestemte instrumenter (DCECI, IPA, ENPI), og vedtage strategipapirer med flerårige vejledende finansielle tildelinger. For DCECI fastsættes der også udtrykkelige bestemmelser om globale initiativer og støtte til levering af globale offentlige goder, således at der er et enkelt og klart retsgrundlag for Fællesskabets bidrag. Det kan komme til at betyde, at ikke-udviklingslande undtagelsesvis også vil drage fordel af programmerne. De tre horisontale instrumenter omfatter mekanismer til at reagere på specifikke situationer og implementeres derfor på grundlag af specifikke strategier og – for det langsigtede samarbejdes vedkommende – flerårig programmering.

Uden at underkende merværdien af tematiske programmer giver den nye opbygning af instrumenterne for eksterne aktioner anledning til at nyoverveje de tematiske programmets rækkevidde og indhold, herunder de respektive budgetbevillinger, og at anvende forenklingskonceptet på dem for at konsolidere og rationalisere dem, så de bliver mere

¹ Forordning (EF) nr. 975/1999 af 29. april 1999.

² Forordning (EF) nr. 1568/2003 af 15. juli 2003.

effektive og efficiente. Kommissionen fremlægger i dette dokument sine forslag vedrørende kriterierne for tematiske programmer, de påtænkte programmets rækkevidde og formål og nogle afgørende aspekter af forvaltningsprocedurerne med hensyn til programmering, budgettering og vedtagelse. Der er i den forbindelse taget hensyn til resultaterne af forskellige evalueringer (se bilag). Kommissionen vil fremlægge yderligere detaljerede forslag om det fuldstændige indhold af hvert af de tematiske programmer, herunder de respektive strategier og den nøjagtige afgrænsning.

2. FORSLAG TIL TEMATISKE PROGRAMMER UNDER DE KOMMENDE FINANSIELLE OVERSLAG

2.1. Begreber og rækkevidde

I denne meddelelse gælder følgende definition:

Et **tematisk program** dækker et specifikt aktivitetsområde, der er af interesse for en ikke-geografisk defineret gruppe partnerlande, eller samarbejdsaktiviteter, der er rettet mod forskellige regioner eller grupper af partnerlande, eller en international foranstaltning, som ikke er geografisk specifik, herunder multilaterale eller globale initiativer³, til fremme af EU's interne politikker ude i verden.

Et vigtigt princip i forbindelse med tematiske programmer er "subsidiaritet". Geografiske programmer er hovedinstrumentet for samarbejde med tredjelande. I nogle tilfælde er programmer, der er lagt an på geografi (land, flere lande eller region), dog ikke det bedste instrument til foranstaltninger på et givet område. Det er her, de tematiske programmer kommer ind, og de skal være sammenhængende med og sikre en merværdi i forhold til de geografiske programmer.

I de rammer for landestrategipapirerne, der blev aftalt mellem Kommissionen og Rådet i november 2000, understreges det, at den geografiske programmering bør være 'altomfattende', og at strategipapirer for lande og regioner er det rette redskab til at sikre en passende politik- og instrumentkombination i forbindelserne med tredjelande og derved bidrage til sammenhæng i Fællesskabets politikker. Det betyder, at lande- og regionsstrategierne bør tilgodese virkningerne af EU's relevante interne politikker. Desuden bør tværgående spørgsmål, såsom køns- og miljøspørgsmål, på integreret vis indgå i både geografiske og tematiske programmer. I forbindelse med forenklingen af instrumenterne til eksterne aktioner har Kommissionen igen forpligtet sig på disse principper".⁴

Lande- og regionsstrategier gennemføres normalt med de finansielle ressourcer, der afsættes til de nationale og regionale programmer. Disse bør afspejle bilaterale eller regionale samarbejdsprioriteter i lyset af partnerlandenes udviklingsstrategier og de komplementære foranstaltninger, der finansieres af andre donorer. Som led i politik- og instrumentkombinationen suppleres samarbejdsprogrammer, der finansieres under de nationale og regionale programmer, med tematiske programmer.

³ I denne meddelelse forstås ved "globale initiativer" politiske initiativer på området bæredygtig udvikling eller levering af globale offentlige goder, som har tilslutning fra og støttes af det internationale samfund, og som gennemføres via multilaterale mekanismer, herunder globale fonde.

⁴ Kommissionens meddelelse om de finansielle overslag af 14. juli 2004, KOM(2004)487 endelig.

Programmer til gennemførelse af fællesskabsforanstaltninger, som er rettet mod en specifik region under et fælles tema, vil blive betragtet som 'regionale programmer'. Visse eksisterende programmer vil derfor blive videreført inden for en geografisk snarere end en tematisk ramme og vil ikke blive omtalt i denne meddelelse.⁵

2.2. Definitionskriterier

Ud fra ovennævnte begreber vil der blive fastlagt tematiske programmer på basis af deres **særlige merværdi** og deres overensstemmelse med princippet om **subsidiaritet**, jf. ovenfor. Nedenstående kriterier, der ikke udelukker hinanden, vil bidrage til fastlæggelsen af de tematiske programmer og den type aktiviteter, de kan dække. Der kan opstilles tematiske programmer, hvis

- (1) EU-politikens mål **ikke kan nås under lande- og regionsprogrammerne**, og programmet implementeres af eller via en formidlerorganisation, såsom ikke-statslige organisationer eller andre typer ikke-statslige aktører og internationale organisationer eller multilaterale mekanismer, dvs.
 - (a) globale initiativer på området bæredygtig udvikling eller til støtte for globale offentlige goder (eller bekæmpelse af globale offentlige "onder")
 - (b) aktioner i EU-medlemsstater og kandidatlande (f.eks. samfinansiering af oplysningskampagner gennemført af NGO'er)

og/eller

- (2) programmet fører til aktioner i partnerlande og -regioner, som supplerer og er sammenhængende med aktioner, der finansieres under lande- og regionsprogrammerne, når sådanne findes. I dette tilfælde er det mere **effektivt** (dvs. de forventede resultater af de tematiske aktioner er større end dem, der opnås via lande- eller regionsprogrammer) eller mere **efficiant** (forvaltningen koster mindre) at anvende tematiske programmer, dvs.
 - (a) aktionen dækker flere regioner og/eller er tværgående (inklusive pilotprojekter og innovation)
 - (b) der er ingen aftale om aktionen med partnerregeringen eller -regeringerne
 - (c) aktionen er et svar på en unilateral politisk prioritet eller en international forpligtelse for EU
 - (d) der er intet landestrategipapir eller nationalt vejledende program, eller de er suspenderet.

⁵ Det gælder bl.a. programmet for bistand til AVS-bananleverandører, der udløber i 2008; eventuel fremtidig bistand til sukkerproducerende AVS-lande; støtte til fordrevne i Asien m.v.

2.3. Foreslåede tematiske programmer

Ved udarbejdelsen af tematiske programmer under de kommende finansielle overslag foreslår Kommissionen en mere effektiv og rationel ramme for etablering og forvaltning af dem for at undgå unødigt fragmentering og forbedre den prioritering, de indeholder. Det kræver, at de foreslåede programmer i sig selv skal være sammenhængende og altomfattende.

Foruden aktioner til implementering af den eksterne politik vil de nye forordninger også omfatte eksterne aspekter af den interne politik⁶. Hvor det er relevant, er der taget hensyn til dem inden for disse rammer.⁷

Der foreslås tematiske programmer på nedennævnte områder. De beskrives i hovedtræk, men de detaljerede meddelelser, der skal fremlægges om hvert tematisk program, bliver afgørende for Kommissionens endelige forslag.

(1) Demokrati og menneskerettigheder

Kommissionen har til hensigt at foreslå et tematisk program for fremme af demokrati og menneskerettigheder i hele verden, som skal afløse det nuværende europæiske initiativ for demokrati og menneskerettigheder. I overensstemmelse med de specifikke mål i traktaterne⁸ skal det tematiske program fremme Den Europæiske Unions grundlæggende værdier i dens eksterne forbindelser ved at kanalisere finansiell støtte til aktiviteter, der har til formål at fremme og beskytte menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder og at fremme demokrati og demokratiske processer. Det skal omfatte global, regional og landespecifik finansiell støtte til aktioner, der primært implementeres af ikke-statslige aktører, civilsamfundets organisationer og regionale og internationale organisationer. Programmet skal støtte EU's stærke politiske synlighed inden for menneskerettigheder og demokratisering, særlig med hensyn til globale spørgsmål som det internationale strafferetssystem og Den Internationale Straffedomstol, afskaffelse af dødsstraffen, bekæmpelse af tortur og racisme, diskriminering af mindretal og oprindelige folk og demokratisering og valgobservation. Den finansielle støtte under det tematiske program vil ikke være betinget af, at der foreligger en godkendelse fra modtagerlandets myndigheder eller en landestrategi eller et nationalt program.

(2) Menneskelig og social udvikling

Kommissionen har til hensigt at foreslå et samlet tematisk program for menneskelig og social udvikling, som skal baseres på en sammenhængende og omfattende strategi for støtte til realisering af de udviklingspolitiske mål for menneskelig og social udvikling og for opfyldelse af Fællesskabets internationale forpligtelser på dette område.

⁶ Kommissionens meddelelse om instrumenter til eksternt bistand af 29.9.2004, KOM(2004) 626 endelig. Se også SEK(2004) 1203/2 af 29. september 2004.

⁷ Programmer på områderne beskatning og told (Told/Fiscalis-programmet) samt uddannelse og erhvervsuddannelse (TEMPUS Plus) vil blive dækket under de geografiske programmer. For TEMPUS Plus vil ENPI og DCECI omfatte en flerårig tildeling pr. instrument inden for de relevante flerlande- eller regionsprogrammer. For IPA-landene vil der blive implementeret en mekanisme, der for hvert enkelt land vil sikre en forudsigelig budgetramme, så længe landene deltager i TEMPUS Plus.

⁸ Artikel 11, stk. 1, i TEU, artikel 177, stk. 2, og 181a, stk. 1, i TEF.

Det tematiske program kunne omfatte relevante aspekter af sundhed, aids, befolkning, uddannelse og erhvervsuddannelse, kønnenes ligestilling, anstændigt arbejde⁹, social samhørighed og kultur og fremme de tilsvarende internationale agendaer baseret på milleniumerklæringen, Kairo-, Beijing- og København-agendaerne, initiativet om uddannelse for alle osv. Det skal dække Fællesskabets tilgang til strategiske partnerskaber med berørte FN-organer og –institutioner, internationale partnerskaber og globale fonde og initiativer, der har til formål at fremme og implementere disse agendaer, samt arbejde med internationale eller regionale netværk inden for civilsamfundet, der er aktive på disse områder.

(3) Miljø og bæredygtig forvaltning af naturressourcer, herunder energi

Kommissionen har til hensigt at foreslå et samlet tematisk program på området miljø og naturressourcer. Det skal dække miljødimensionen i relation til udvikling og bidrage til at fremme Det Europæiske Fællesskabs miljø- og energipolitik ude i verden.

Den tematiske strategi kunne gå ud på at:

- yde støtte til globale initiativer og EU-initiativer og også til internationale organisationer (herunder NGO'er) rettet mod miljødimensionen af en bæredygtig udvikling, miljømæssige globale offentlige goder og bæredygtig forvaltning af naturressourcerne, som bl.a. kan omfatte relevante aspekter af klimaforandring, miljøudfordringer for sundheden, kemikalie- og affaldsforvaltning, biodiversitet, skove, arealforvaltning, marine ressourcer, ferskvand og bæredygtige forbrugs- og produktionsmønstre samt styrkelse af international styring, overvågning og evaluering på miljøområdet
- støtte udviklingslandenes regeringers og civilsamfunds indsats for og kapacitet til at integrere miljødimensionen i udviklingssamarbejdet og opfylde deres forpligtelser og tilsagn inden for globale eller regionale miljøkonventioner, -initiativer eller –processer samt styrke deres deltagelse i sådanne; støtte en styrkelse af forvaltningen af naturressourcerne i udviklingslandene
- yde operationel støtte – gennem frivillige bidrag – til multilaterale miljøaftaler og andre internationale miljøinitiativer, -processer og -organisationer (herunder NGO'er)
- fremme Fællesskabets miljøpolitik ude i verden, herunder bl.a. ved at støtte og bidrage til offentlige og/eller private initiativer.

Der forudses en særskilt streng for **“energi til en bæredygtig udvikling”**, som kan sikre en passende sammenkædning med det kommende andet program for intelligent energi i Europa og supplere aktioner for bæredygtig energi i ovennævnte komponenter, og som er sammenhængende med de andre elementer i det tematiske program. Det overordnede formål med denne streng vil være at formindske fattigdommen. Den kunne omfatte støtte til adgang til bæredygtige, pålidelige og prisoverkommelige energiydelser af høj kvalitet i udviklingslandene ved at bidrage til at integrere bæredygtig energi i udviklingsstrategier, styrke administrations- og reguleringskapaciteten, etablere passende finansieringsordninger,

⁹ Begrebet “anstændigt arbejde” er defineret af ILO. Det dækker beskæftigelse, social beskyttelse, grundlæggende rettigheder på arbejdspladsen, herunder grundlæggende arbejdsnormer, social dialog og ligestilling mellem kønnene.

der kan tiltrække investeringer, og fremme regionalt samarbejde om etablering af sammenkoblingsinfrastruktur.

(4) Ikke-statslige udviklingsaktører

Kommissionen har til hensigt at foreslå et tematisk program, der har til formål at yde støtte til civilsamfundets organisationer og andre ikke-statslige udviklingsaktører hjemmehørende i EU og partnerlandene. Der vil også inden for disse rammer kunne overvejes støtte til lokale myndigheder i partnerlande. Programmet kunne specielt være rettet mod det tredobbelte mål at søge at støtte: i) ikke-statslige aktørers bidrag til udviklingsprocessen både på partnerlandsniveau og regionalt niveau, herunder ved tillidsskabende foranstaltninger, fremme af kapaciteten til interesseforsvar, netværkssamarbejde og dialog, fremme af øget græsrodsdeltagelse og fremme af udviklingssynergier mellem statslige og ikke-statslige aktører; ii) øget forståelse, partnerskab og solidaritet mellem europæiske borgere og civilsamfundet i udviklingslandene ved at fremme bevidstgørelsen og oplysningen om udviklingsspørgsmål blandt borgerne i EU og kandidatlandene; iii) samarbejde og koordinering mellem civilsamfundsnetværk og mellem disse og EU-institutionerne.

(5) Fødevarerikkerhed

Kommissionen påtænker et tematisk program, der kan i) støtte leveringen af internationale offentlige goder, der direkte bidrager til fødevarerikkerhed (f.eks. landbrugsforskning), og finansiering af globale programmer (f.eks. alarmsystemer), ii) sætte ind over for fødevarerikkerhed i lande eller regioner, hvor der ikke er nogen regering, hvor regeringen ikke kontrollerer en del af landet, eller hvor der ikke arbejdes med nogen strategiske rammer for landet, og iii) fremme innovative politikker og strategier for fødevarerikkerhed.

(6) Samarbejde med industrialiserede lande

Dette tematiske program skulle dække samarbejde med en række udvalgte lande blandt dem, der ikke defineres som udviklingslande i forbindelse med DCECI, og det skulle tage sigte på at give et specifikt og rationelt svar på behovet for yderligere samarbejde og engagement i forhold til sådanne ofte meget vigtige politiske og handelsmæssige partnere inden for både bilaterale og multilaterale rammer. Samarbejdsaktiviteterne skulle have til formål at støtte de målsætninger, der er opstillet i de forskellige bilaterale instrumenter (aftaler, politiske erklæringer, handlingsplaner) for forbindelserne mellem Det Europæiske Fællesskab og partnerlandene, med det overordnede mål at skabe et gunstigere klima for forløbet og videreudviklingen af disse forbindelser. De mere specifikke samarbejds mål kunne bl.a. være: at styrke relationerne mellem de socioøkonomiske aktører i EU og partnerlandene; at øge forståelsen af EU og EU's indflydelse i partnerlandene; og at udvide og uddybe partnerskaber og samarbejdsprojekter på en bredere vifte af områder.

(7) Migration og asyl

Den Europæiske Union har nu igennem flere år udviklet begrebet partnerskab med tredjelande på migrationsområdet og understreget behovet for, at der indføres en samlet tilgang til migration sammen med de pågældende lande og regioner. For at give dette begreb et konkret udtryk etableredes der i 2004 et program, Aeneas-programmet, for samarbejde med tredjelande på områderne migration og asyl. Dette program har til formål at yde specifik og supplerende finansiel og teknisk bistand til tredjelande til støtte for deres bestræbelser på at håndtere alle aspekter af migrationsspørgsmålene.

Det er hensigten, at Aeneas-programmet skal fortsætte som et tematisk program med det formål at styrke integreringen af migrations- og asylspørgsmål i Fællesskabets eksterne forbindelser, som interne tværgående EU-prioriteter. Instrumentet vil også udgøre en horisontal fællesskabsramme, der bidrager til at styrke samarbejdet mellem EU-aktører, tredjelande og internationale aktører, der berøres af migrationsfænomenet, og dermed til at fremme en øget forståelse af udfordringerne og til at finde afbalancerede og gensidigt tilfredsstillende løsninger.

3. EUROPA-PARLAMENTETS, RÅDETS OG CIVILSAMFUNDETS MEDVIRKEN

Kommissionen erkender, at der er behov for en politisk debat med og retningslinjer fra Europa-Parlamentet og Rådet om de tematiske programmers strategiske orientering forud for den årlige budgetprocedure. Kommissionen foreslår derfor, at den, inden den opstiller og vedtager tematiske strategier, indleder drøftelser med Europa-Parlamentet og Rådet om rækkevidden, målene og de politiske prioriteter for hvert tematisk program på grundlag af en officiel meddelelse til institutionerne. Ved opstillingen af tematiske strategier vil den tage hensyn til Europa-Parlamentets og Rådets politiske vilje som udtrykt i deres respektive konklusioner og beslutninger.

Kommissionen vil give et skøn over de samlede finansielle midler, der forudses til hvert tematisk program inden for de pågældende instrumenter under udgiftsområde 4 (eksterne aktioner) i de finansielle overslag på grundlag af en flerårig vejledende ramme, som forelægges Europa-Parlamentet og Rådet i år n-2, inden budgetproceduren for år n indledes. Parlamentet og Rådet vil således kunne udtale sig om de strategiske valg og prioriteter, inden Kommissionen udarbejder det foreløbige budgetforslag. Kommissionen vil normalt høre civilsamfundet og, når det er relevant, internationale aktører, inden den udarbejder de forslag, den vil forelægge Europa-Parlamentet og Rådet.

4. FORVALTNINGSASPEKTER

4.1. Programmering

De tematiske programmer, der er omtalt i det foregående kapitel, er præget af indre sammenhæng i den forstand, at de drejer sig om områder med brede fællesnævner, som svarer til specifikke fællesskabspolitikker og –mål. Parallelt med programmeringen af de geografiske midler vil de finansielle midler til hvert tematisk program derfor blive programmeret på grundlag af et strategidokument.

Ifølge kriterierne i kapitel 3 må tematiske programmer ikke træde i stedet for, men skal supplere aktioner under geografiske programmer. Deres særlige merværdi skal derfor klarlægges i strategierne. Når tematiske programmer medfører aktioner i tredjelande, er det en vigtig opgave at sammenkæde landebaserede tematiske projekter og strategier og prioriteter, der er fastlagt i de eventuelle lande- og regionsstrategier. Lande- og regionsstrategierne bør ved fastlæggelsen af politikkompositionen identificere muligheder for at tilføre de nationale og regionale programmer¹⁰ merværdi ved hjælp af tematiske programmer. De tematiske strategier bør på den anden side – når de fører til aktioner, der supplerer nationale og

¹⁰ Under ENPI og DCECI drejer det sig om de “nationale og regionale **vejledende** programmer”.

regionale programmer – identificere lande og regioner, der er af særlig betydning for realiseringen af de påtænkte mål, og tage eventuelle lande- og regionsstrategier i betragtning.

De tematiske strategier skal fastlægge mål, forventede resultater, resultatindikatorer og prioriterede områder for Fællesskabets foranstaltninger og ligeledes komplementaritet, merværdi og synergi i forhold til andre internationale aktørers foranstaltninger. Kommissionen vil anvende en standarddrømme for de tematiske strategier svarende til den for landestrategipapirerne og en harmoniseret vedtagelsesprocedure baseret på tre hovedfaser: udarbejdelse, kvalitetskontrol og officiel godkendelse.

4.2. Implementering via de nye instrumenter for eksterne aktioner

Ovennævnte tematiske programmer går på tværs af den geografiske dækning for de tre instrumenter, der har en nærmere defineret geografisk rækkevidde. Hvad angår instrumentet for førtiltrædelsesstøtte (IPA), er der imidlertid normalt ikke brug for supplerende aktioner under tematiske programmer, da førtiltrædelsesstrategierne i forvejen via nationale programmer og/eller flerlandeprogrammer dækker alle aspekter af den gældende fællesskabslovgivning (de 36 kapitler, der føres forhandlinger om) og alle fællesskabspolitikker, herunder modtagerlandes deltagelse i fællesskabsprogrammer.

Det tematiske program for demokrati og menneskerettigheder adskiller sig ved, at det forudses implementeret via alle tre politikbestemte instrumenter og stabilitetsinstrumentet. Det tematiske program ”samarbejde med industrialiserede lande” skal udelukkende implementeres via DCECI. Alle andre tematiske programmer skal alene implementeres via det europæiske nabo- og partnerskabsinstrument (ENPI) og instrumentet for udviklingssamarbejde og økonomisk samarbejde (DCECI).

To aspekter skal fremhæves:

- tildeling af midler fra de rammebeløb, budgetmyndigheden har truffet fælles beslutning om for de forskellige instrumenter

For hvert af de to instrumenter DCECI og ENPI vil der blive fastlagt en finansiel ramme, som vedtages af de to grene af lovgivningsmagten ved fælles beslutning. Det betyder, at de finansielle midler, der tildeles tematiske programmer, klart skal være afsat til de to instrumenter. Globale initiativer og programmer for levering af globale offentlige goder henføres dog udelukkende under DCECI.

For tematiske programmer, der går på tværs af forskellige instrumenter, vil midlerne blive tildelt og specifikt identificeret fra de respektive rammer som led i den flerårige vejledende ramme.

- implementering på grundlag af de forskellige forordninger (ENPI, DCECI og IPA og stabilitetsinstrumentet for demokrati og menneskerettigheder)

Den forordning, der gælder for samarbejdet med en bestemt region, vil også gælde for aktionerne under tematiske programmer i den pågældende region. Aktioner vedrørende globale offentlige goder og globale initiativer vil være omfattet af DCECI. De gennemførelsesbestemmelser, Kommissionen har foreslået for ENPI og DCECI, er stort set ens eller helt konsistente med hensyn til implementeringen af tematiske programmer.

5. KONKLUSIONER

Kommissionen erkender, at tematiske programmer fortsat vil være nødvendige og nyttige inden for det eksterne samarbejde. Med en konsolidering og rationalisering af de tematiske programmer, så antallet af dem omtrent halveres, ønsker den at sikre en effektiv og efficient implementering af fremtidige samarbejdsprogrammer, der skal tjene Fællesskabets politikker og prioriteter. Ved opstillingen af de tematiske programmer vil Kommissionen fuldt ud søge Europa-Parlamentets og Rådets medvirken og høre det civile samfund.

ANNEX: LESSONS LEARNED FROM EVALUATIONS

The Commission has evaluated most of the thematic regulations under the current Financial Perspectives. Moreover, a significant number of country strategy evaluations have been undertaken in recent years, which throw light upon the link between country programmes and thematic programmes. Certain general findings and lessons to be drawn from these studies need to be taken into account in the concept and definition of future thematic programmes, particularly where they are implemented at country level. On one hand, the evaluations show that thematic programmes have had a positive impact:

- Thematic programmes have proven useful for implementing Community actions in cases when the government of the partner countries blocks them under the geographic programmes, which is notably the case in sensitive areas such as human rights, democracy or support to civil society.
- They have been assessed as useful to initiate actions, often with innovative approaches, with pre-selected partners.
- Actions are often more easily accepted by partner countries when funding is “additional”.
- Thematic programmes have proven useful to intervene in fragile states and difficult partnerships, particularly in supporting programmes implemented by non-state actors.

On the other hand, the thematic programmes and budget lines have demonstrated certain weaknesses. They are currently large in numbers and fragmented. The narrowly defined thematic focus, once determined by legislative act, limits the flexibility to adapt to new needs. The parallel implementation of numerous thematic programmes and the country programme poses managerial challenges and loss of efficiency¹¹. Interventions in third countries funded under thematic programmes create by their nature problems of coherence with country and regional strategies¹². Thematic interventions need to be consistent with the country analysis and should respond or relate to country strategies¹³. Consequently, they should also be part of the complementarity assessment made in the context of country strategies. The substance of thematic programmes should be integrated into the policy dialogue with partner governments.

¹¹ Example: “About fifty budget lines, of which around thirty that function and are regulated differently were mobilised to finance almost 400 identified projects”. Evaluation of the EC Country Strategy for Honduras, February 2004.

¹² Breakdown of the legal bases: if the European initiative for democracy and human rights is excluded, these various thematic regulations concern crisis situations (refugees, humanitarian aid) or post-crisis situations (rehabilitation) within the framework of which actions in favour of human rights are one component of the aid. However, if this falls exactly within the objective of mainstreaming, it is particularly difficult within these circumstances to precisely identify which projects – and which budgets – are implemented in favour of human rights.

¹³ Example: “Secure further coherence between all the EC instruments and budget lines deployed in Bangladesh. ...develop procedures to ensure that...deployment of the budget lines concerned is coherent with the Country Strategy, and pursues country specific objectives. ”. Recommendation 5 of the Evaluation of the EC Country Strategy for Bangladesh, November 2003

Correspondence list of current and future thematic programmes

(The content and substance of thematic programmes may not necessarily correspond exactly to current programmes.)

Heading 4 in 2000 – 2006	Heading 4 in 2007 – 2013
<ul style="list-style-type: none"> ● Democracy and the rule of law and respecting human rights and fundamental freedoms (Reg. No. 975/1999 and 976/1999) 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Democracy and human rights
<ul style="list-style-type: none"> ● Poverty diseases (Reg No. 1568/2003 plus 550/97 on AIDS/HIV) ● Reproductive and sexual health and rights in developing countries (Reg. No. 1567/2003 plus 1484/97 population policies and programmes in developing countries) ● Gender equality in development cooperation (Reg. 806/2004) 	<ul style="list-style-type: none"> 2. Human and social development
<ul style="list-style-type: none"> ● Integration of environmental dimension in development process (Reg. No. 2493/2000) ● Conservation and sustainable management of tropical forests and other forests in developing countries (Reg. No 2494/2000) ● Some international funding currently included in DG ENV budget ● Intelligent Energy (COOPENER) 	<ul style="list-style-type: none"> 3. Environment and sustainable management of natural resources
<ul style="list-style-type: none"> ● Decentralised cooperation (Reg. No. 1659/98 plus amendments) ● Co-financing operations with NGOs (Reg. No 1658/1998) 	<ul style="list-style-type: none"> 4. Civil society and decentralised cooperation
<ul style="list-style-type: none"> ● Food aid policy and food aid management, special operations in support of food security (Reg. No. 1292/1996) 	<ul style="list-style-type: none"> 5. Food security
<ul style="list-style-type: none"> ● Cooperation and commercial relations between the EU and the industrialised countries (Reg. No. 382/2001) 	<ul style="list-style-type: none"> 6. Cooperation with industrialised countries
<ul style="list-style-type: none"> ● Rehabilitation and reconstruction operations in developing countries (Reg. No. 2258/1996) ● Aid to up-rooted people in Asia and Latin America (Reg. No. 2130/2001) 	<ul style="list-style-type: none"> 7. Programmes transferred to geographic programmes (regional programmes)
<ul style="list-style-type: none"> ● Assistance to third countries in the area of migration and asylum (Reg. 491/2004) 	<ul style="list-style-type: none"> 8. Migration and asylum