



UNDERVISNINGS
MINISTERIET

Den 14. september 2018

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af programmet **Det Europæiske Solidaritetskors** og om ophævelse af (forordningen om **Det Europæiske Solidaritetskors**) og forordning (EU) nr. 375/2014

KOM(2018) 440

1. Resumé

Forslaget til forordning fastlægger anden fase af de retlige rammer for det europæiske solidaritetskors for perioden 2021-2027. Forslaget afløser forordning om den retlige rammer for det europæiske solidaritetskors for perioden 2018-2020.

Forslaget inkorporerer eksisterende programmer, ikke mindst den europæiske volontørtjeneste og initiativet EU-bistandsfrivillige. Forslaget har endvidere humanitær bistand som et nyt indsatsområde via inkorporering af forordningen om oprettelse af det frivillige europæiske kors for humanitær bistand ("initiativet EU-bistandsfrivillige"). Målsætningen er, at det europæiske solidaritetskors skal øge unges og organisationers deltagelse i aktiviteter der bidrager til at styrke samhørighed og solidaritet i Europa, støtte lokalsamfund og imødegå samfundsmæssige udfordrende situationer i hele EU, eksempelvis hjælpe med til at bekæmpe skovbrande eller organisere undervisningsaktiviteter i flygtningelejr.

Regeringen prioriterer, at drøftelser vedrørende forordningen om det Europæiske Solidaritetskors ikke foregriber forhandlingerne om den kommende finansielle ramme, hvor det er regeringens hovedprioritet for MFF-forhandlingerne at realisere et samlet udgiftsniveau svarende til 1,00 pct. af EU27's BNI.

Regeringen ser overordnet positivt på formålet i forslaget som et bidrag til at fremme solidariteten i EU ved at give europæiske unge på tværs af landegrænser mulighed for mobilitetsophold på enten frivillig eller erhvervsområde basis gennem forskellige solidaritetsaktiviteter. Samtidig finder regeringen, at bekæmpelse af ungdomsledigheden først og fremmest bør løses via nationale reformer på arbejdsmarkedet.

Regeringen fokuserer på, at der fastholdes en klar og tydelig afgrænsning af samspillet/samordningen mellem programmets aktiviteter og gældende nationale regler og indsatser på beskæftigelses- og uddannelsesområdet. Regeringens hovedfokus er, at gennemførelse af solidaritetsjobs sker i overensstemmelse med de nationale lovgivnings- eller overenskomstmæssige rammer i det deltagerland, hvor jobbet udføres, jf. forslagens artikel 8. Håndhævelsen heraf vil ske ved de nationale domstole.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2018) 440 den 11. juni 2018 fremlagt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af programmet **Det Europæiske Solidaritetskors** og om ophævelse af forordning om fastlæggelse af de retlige rammer for **Det Europæiske Solidaritetskors** og forordning (EU) nr. 375/2014 om oprettelse af det frivillige europæiske kors for humanitær bistand. Forslaget er oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 16. juni 2018

Forslaget afløser forordning om **Det Europæiske Solidaritetskors** for perioden 2018-2020. Det bemærkes, at forslaget om **Det Europæiske Solidaritetskors** for perioden 2018-2020 er færdigforhandlet i trilogforhandlingerne mellem Kommissionen, Ministerrådet og Europa-Parlamentet.

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), særligt artikel 165, stk. 4, artikel 166, stk. 4, og artikel 214, stk. 5. Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivnings-procedure i TEUF artikel 294.

3. Formål og indhold

Formålet med programmet er at øge unges og organisationers deltagelse i tilgængelige "solidaritetsaktiviteter." Aktiviteterne skal bidrage til at styrke samhørighed og solidaritet i Europa, støtte lokalsamfund og imødegå samfundsmæssige udfordringer, fx på klima-, miljø- og naturbeskyttelsesområdet, katastrofeforebyggelse, beredskab, social bistand m.m. Som noget nyt er også humanitær bistand medtaget som et indsatsområde via inkorporering af forordningen om oprettelse af det frivillige europæiske korps for humanitær bistand ("initiativet EU-bistandsfrivillige").

Det er ligeledes en målsætning, at programmets aktioner er i overensstemmelse med og supplerer de relevante politikker og programmer på EU-niveau og har sammenhæng til nationale programmer og ordninger. Andre EU-programmer kan også bidrage til målopfyldelsen ved at støtte aktiviteter, der ligger inden for deres område.

Forslagets indholdsmæssige hovedelementer

Forslaget er gældende for perioden 2021-2027 og afløser forordning om Det Europæiske Solidaritetskors for perioden 2018-2020. Forslaget omhandler to indsatsområder og seks nøgleaktioner, budgetrammen for perioden 2021-2027, kriterier for de deltagende lande, enkeltpersoner og organisationer, samt hvilke organer, der skal gennemføre det europæiske solidaritetskors.

Indsatsområder og aktioner

Programmets mål gennemføres under følgende to indsatsområder:

- a) Solidaritetsaktiviteter, der tackler samfundsmæssige udfordringer, og
- b) Solidaritetsaktiviteter i forbindelse med humanitær bistand (Det Frivillige Europæiske Korps for Humanitær Bistand).

Et "solidaritetsprojekt" defineres som en ulønnet solidaritetsaktivitet, der finder sted inden for landegrænserne i en periode på op til 12 måneder, og som udføres af grupper bestående af mindst fem deltagere i det Europæiske Solidaritetskors med det formål at tackle vigtige udfordringer i deres lokalsamfund og samtidig sikre en klar EU-merværdi.

Frivilligt solidaritetsarbejde skal indeholde en lærings- og uddannelseskomponent og erstatter ikke praktikophold eller job, ligestillet ikke med erhvervsarbejde og baseres på en skriftlig aftale om frivilligt arbejde.

Et praktikophold/job skal ligeledes indeholde et lærings- og uddannelseskomponent og skal baseres på en ansættelseskontrakt i overensstemmelse med de nationale lovgivningsmæssige rammer i det deltagerland, hvor jobbet udføres. Håndhævelsen heraf vil ske ved de nationale domstole.

Frivilligt arbejde til støtte for humanitære bistandsaktioner kan kun finde sted i tredjelande, hvor der ikke er internationale eller ikke-internationale væbnede konflikter.

Under kvalitets- og støtteforanstaltninger er der fokus på kvaliteten af solidaritetsophold for både deltagere og deltagende organisationer, dels ved at tilbyde forskellige former for støtte både før, under og efter opholdet og dels ved at udvikle et kvalitetsmærke for de enheder, der tilbyder ophold. Endvidere etableres et europæisk ressourceter med henblik på at støtte og forbedre gennemførelsen af solidaritetskorpsets aktioner og valideringen heraf.

På EU-niveau vil der blive foretaget såvel en midtvejsevaluering som en afsluttende evaluering senest fire år efter henholdsvis påbegyndelsen og afslutningen af programmet.

Finansielle bestemmelser

Kommissionen lægger i forslaget op til en finansieringsrammen for gennemførelsen af programmet for perioden 2021 til og med 2027 er på 1,113 mia. euro i 2018 priser (svarende til ca. 8,3 mia. kr.). Den finansielle tildeling kan også dække udgifter til teknisk og administrativ bistand, som Kommissionen afholder i forbindelse med programmets forvaltning.

Deltagelse i programmet.

Følgende lande kan deltage i programmet:

- EU's medlemsstater og oversøiske lande og territorier kan deltage i frivilligt arbejde, praktikophold, job, solidaritetsprojekter, netværksaktiviteter og kvalitets- og støtteforanstaltninger.¹
- EØS-lande, tiltædelses-, kandidat- og potentielle kandidatlande, lande, som er omfattet af den europæiske naboskabspolitik samt andre tredjelande på grundlag af bilaterale aftaler med de enkelte lande i overensstemmelse med betingelserne herfor kan deltage i frivilligt arbejde, netværksaktiviteter og kvalitets- og støtteforanstaltninger.

Unge i alderen 17-30 år kan tilmelde sig det europæiske solidaritetskorp, men de kan først påbegynde selve deltagelsen, når de er mellem 18 og 30 år. En deltagende organisation, som kan tilbyde solidaritetsophold eller – aktiviteter til tilmeldte personer, kan være ethvert offentligt eller privat organ eller en international organisation, der udfører solidaritetsaktiviteter i deltagerlandene, forudsat at de er blevet tildelt et kvalitetsmærke, som attesterer, at de opfylder kravene for det europæiske solidaritetskorp.

Adgang til støtte

Enhver offentlig eller privat enhed, som er etableret i et deltagerland, og internationale organisationer, som tilbyder solidaritetsaktiviteter i deltagerlandene, kan søge om støtte under det europæiske solidaritetskorp. For at få støtte til et solidaritetsophold er det en forudsætning, at den deltagende organisation har opnået et kvalitetsmærke. Kvalitetsmærket fører dog ikke automatisk til finansiering under det europæiske solidaritetskorp.

Resultater og formidling

Kommissionen og de nationale agenturer for Erasmus+-programmet (i Danmark placeret i Styrelsen for Forskning og Uddannelse under Uddannelses- og Forskningsministeriet) skal sikre regelmæssig overvågning, rapportering og evaluering af det europæiske solidaritetskorp og sikre formidling af information, presseomtale og opfølgning med hensyn til alle aktioner, der støttes af det europæiske

¹ Oversøiske lande og territorier er fx Grønland, De Britiske Jomfruøer, Fransk Polynesien mv.

solidaritetskorp. Kommissionen fastlægger et detaljeret program for overvågning af resultaterne og virkningerne senest seks måneder efter forordningens ikrafttræden.

Forvaltnings- og revisionssystem

De nationale agenturer vil få ansvar for at forvalte størstedelen af midlerne og skal drives på grundlag af en delegeringsaftale. I forbindelse med gennemførelsen af denne forordning vil Kommissionen foreslå mål og prioriteter. Kommissionens centrale forvaltningsorgan (EACEA) vil få ansvar for gennemførelsesopgaver såsom iværksættelse og afslutning af tilskuds- og udbudsprocedurer, overvågning af projekter, finanskontrol og regnskab, bidrag til programevaluering og forskellige støtteopgaver.

Kontrolsystem

Beskyttelsen af Unionens finansielle interesser skal ske gennem Kommissionens fastlæggelse af det nødvendige tilsynsmæssige system til forebyggelse af svig, korruption og andre ulovlige aktiviteter.

Gennemførelsesbestemmelser

For så vidt angår det udvalg, der i henhold til forordning (EU) nr. 182/2011 kræves for at bistå Kommissionen ved vedtagelsen af gennemførelsesretsakter, angiver forslaget det udvalg, der er nedsat ved artikel 36 i forordning (EU) nr. 1288/2013 om oprettelse af programmet Erasmus+. Udvalget vil arbejde i forskellige sammensætninger (Erasmus+ og det europæiske solidaritetskorp), og medlemsstaterne vil få mulighed for at udnævne deres repræsentanter for disse.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til TEUF artikel 294 medlovgiver, men har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen angiver, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Ifølge TEUF artikel 165, stk. 2, er et af målene for Unionens indsats ”at tilskynde til udvikling af udvekslingen af unge og ungdomsledere og fremme de unges deltagelse i det demokratiske liv i Europa.”

Kommissionen anfører, at det europæiske solidaritetskorp vil supplere de eksisterende offentlige og private politikker, programmer og aktiviteter, såvel på nationalt plan som på europæisk plan. Endvidere at der vil ske anvendelse af eksisterende strukturer, der har vist sig at være effektive og virksomhedsfulde, for derved at sikre en effektiv gennemførelse af programmet samt synergi og komplementaritet med medlemsstaternes tiltag til fordel for unge. En indsats på EU-plan vil kunne bidrage til at bekæmpe den fragmentering, som den forudgående evaluering har påpeget.

På baggrund af Kommissionens betragtninger er det regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Der er tale om en forordning, og derfor vurderes det umiddelbart ikke, at programmet vil have konsekvenser for dansk lovgivning. Afhængig af den endelige udformning af forordningen kan det blive aktuelt at orientere relevante, berørte myndigheder/aktører om forordningens indhold/bestemmelser, fx i form af en vejledning eller orienteringsskrivelse.

7. Konsekvenser

Forslaget vil have statsfinansielle konsekvenser via EU's budget. Kommissionen lægger i forslaget op til et udgiftsniveau på 1,113 mia. euro i 2018 priser for EU's flerårige finansielle ramme for perioden 2021-2027, svarende til ca. 8,3 mia. kr..

Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU's udgifter, svarende til en dansk finansieringsandel på ca. 166 mio. kr. Udgiftsniveauet for det Europæiske Solidaritetskorpsets forhandles som led i Kommissionens forslag til den næste flerårige finansielle ramme for 2021-2027, som blev offentliggjort 2. maj 2018.

Forslaget skønnes ikke at medføre konsekvenser for lovgivningen, samfundsøkonomien, erhvervslivet, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Forslaget blev sendt i skriftlig høring i EU-specialudvalget vedr. uddannelse og ungdom den 31. maj 2018. Der indkom to høringssvar, som gives nedenfor i deres fulde længde.

Landsorganisationen i Danmark (LO)

LO er generelt positivt indstillet over for solidaritetskorpsets formål om at øge unge og organisationers deltagelse i solidaritetsaktiviteter, som angivet i artikel 3. Solidaritet – og i særdeleshed international solidaritet – er afgørende for at løse nogle af fremtidens globale problemstillinger. Forslaget er delt op i to indsatsområder: "unges deltagelse i solidaritetsaktiviteter, der tackler samfundsmæssige udfordringer" og "Det Frivillige Europæiske Korps for Humanitær Bistand". LO finder det positivt, at der skelnes mellem forskellige former for solidaritetsaktiviteter.

Det overordnede formål om at styrke EU's kapacitet til at yde humanitær bistand i tredjelande samt styrke EU's modstandsdygtighed bør sidestilles ambitionen om at forbedre unges kompetencer samt fremme unges beskæftigelsesegnethed og lette overgangen til arbejdsmarkedet.

Det er afgørende, at de unges færdigheder dokumenteres retligt og er gensidig anerkendte i EU-27 med reference til Kommissionens forslag fra maj 2018 om etableringen af "det europæiske uddannelsesområde". Samtidig er det afgørende for LO, at frivillighedsaspektet i solidaritetskorpset ikke må bidrage til, at aktiviteterne knyttet til korpset på sigt udkonkurrerer og erstatter eksisterende lønnet arbejdskraft, hvorfor artikel 7, stk. 1's funktion er afgørende for LO's opbakning til korpset.

Det er på nuværende tidspunkt uklart for LO, hvorledes håndhævelsen af artikel 7, stk. 1 vil foregå i praksis, og hvorledes mislighold af denne sanktioneres. LO opfordrer til, at Danmark i deres grund- og nærhedsnotat gør opmærksom på ovenstående. LO anerkender merværdien i at udøve disse aktiviteter på EU-plan, samt forslaget's compliment til diverse EU's programmer, herunder ESF+ og Erasmus+.

LO savner en fyldestgørende definition af et "solidaritetsprojekt". Herunder om et sådant projekt er anderledes fra andre solidaritetsaktiviteter nævnt i artikel 4, og om hvorvidt projekterne involverer praktikanter, job mv. LO forholder sig kritisk til artikel 2, stk. 6 og 7 om varigheden af praktikopholdet og mulighed for en maksimal forlængelse på op til 12 måneder. LO mener, at ulønnet aktivitet skal begrænses til seks måneder (stk. 6). LO vurderer, at artikel 8, stk. 1's bør foreskrive, at en sådan kontrakt indeholder klare bestemmelser om lærings- og uddannelseskomponent i aktiviteten.

Det er for LO vigtigt, at man fra europæisk side forsøger at måle effekten af unges deltagelse i solidaritetskorpset. Fx hvor mange får valideret deres erfaring og bliver disse erfaringer og færdigheder anerkendt? Eller om unge efter at have deltaget i solidaritetsaktiviteter er tættere på arbejdsmarkedet end deres peers – altså om de tilegner sig evner, der kan øge deres arbejdsmarkedstilknytning (eksempel fra Erasmus+-programmet).

Dansk Ungdoms Fællesråd (DUF)

DUF stiller sig positivt overfor kommissionsmeddelelsen, særligt overfor de deltagende organisationers flere funktioner som støtte og vært. Imidlertid har vi følgende bemærkninger. Vi stiller os positivt overfor det Europæiske Solidaritetskors ønske om at tilskynde unge til at oprette egne projekter og på baggrund af dette grundlægge foreninger, NGO'er eller tage del i andre organer inden for solidaritetsrelaterede, almennyttige eller ungdomsrelaterede sektorer. Imidlertid vil vi sætte fokus på civilsamfunds-, støtte- og værtsorganisationernes rolle i dette arbejde for at sikre demokratisk opbyggede foreninger og demokratisk dannelse af unge i solidaritetskorpset. Ligeledes har de deltagende organisationer en stor betydning for at skabe en fællesskabsfølelse for unge i deres solidaritetsophold.

Flere af DUF's medlemsorganisationer varetager rollen som værts- og eller støtteorganisation. For at sikre de unges retfærd, velfærd, interkulturelle læring, fællesskabsfølelse og læring er denne instans nødvendigt. Ligeledes bidrager det til fællesskabsfølelse, demokratiopfattelse og at projekterne rodfæstes i organisatorisk praksis osv.

Fra DUF's side ønsker vi især at gøre opmærksom på vigtigheden af følgende: Det er positivt at processen gøres simplere og er tilgængelig for alle unge, herunder navnlig de dårligst stillede unge. Europæisk samhørighed både kulturelt og politisk sikres kun, hvis vi får alle med, og det er vigtigt at solidaritetskorpset har dette for øje. At ESC tager afsæt i styrken og synergierne fra tidligere og eksisterende programmer, ikke mindst den europæiske volontørtjeneste, som i dag benyttes af en række af DUF's medlemsorganisationer. Et kvalitetsmærke bør sikre, at de deltagende organisationer opfylder principperne og kravene for ESC med hensyn til rettigheder og forpligtelser under alle stadier af opholdet. Det er i denne henseende vigtigt at en del af kvalitetsmærkets kriterier er demokratisk dannelse og udvikling og selvstyrede aktiviteter fra ungdomsfællesskaber.

For bedre at nå programmets mål bør kommissionen, medlemsstaterne og de nationale agenturer arbejde tæt sammen i partnerskaber med NGO'er, ungdomsorganisationer og lokale aktører, der har ekspertise i solidaritetsaktioner.

Frivilligt arbejde bør ikke have en negativ indvirkning på potentiel eller eksisterende lønnet beskæftigelse og bør heller ikke opfattes som erstatning for kvalitetstilbud til unge hvad angår uddannelse, træningsforløb og arbejde som garanteret under Ungdomsgarantien. At de deltagende organisationer bør søge finansiering via det kompetente gennemførelsesorgan under ESC med henblik på at agere mellemlid mellem de unge deltagere og de arbejdsgivere, der tilbyder praktikophold og job i solidaritetsrelaterede sektorer. Endeligt ønsker vi at understrege, at adskillelsen af programlande og partnerlande ikke bør føre til en politisk nedprioritering af partnerlande. Vi kan frygte at adskillelsen, som har den praktiske betydning, at organisationer nu skal skrive to ansøgninger for at kunne operere begge steder under et projekt, kan føre til at færre organisationer arbejder i partnerlande. Der bør lægges politisk fokus på at imødegå en sådan udvikling.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der har været indledende drøftelser i Rådet, hvor medlemsstaterne generelt tog positivt mod forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen lægger vægt på, at drøftelser vedrørende forordningen om det Europæiske Solidaritetskors ikke foregriber forhandlingerne om den kommende finansielle ramme, hvor det er regeringens

hovedprioritet for MFF-forhandlingerne at realisere et samlet udgiftsniveau svarende til 1,00 pct. af EU27's BNI.

Regeringens generelle holdning er, at en langsigtet løsning af ungdomsledigheden kræver nationale arbejdsmarkedsreformer snarere end yderligere EU-tiltag, hvilket også var tilfældet ved forhandlingerne om fastlæggelse af rammerne for den nuværende fase af det europæiske solidaritetskors.

Regeringen ser dog overordnet positivt på formålet i det nye forslag som et bidrag til at fremme solidariteten i EU ved at give europæiske unge på tværs af landegrænser mulighed for mobilitetsophold på enten frivillig eller erhvervsmæssig basis i forskellige solidaritetsrettede aktiviteter. Det kan samtidig være med til at udvikle de unges viden og færdigheder og personlige kompetencer i form af aktivt medborgerskab.

Samtidig er det regeringens holdning, at der skal fastholdes en klar og tydelig afgrænsning af samspillet/samordningen mellem programmets aktiviteter og gældende nationale regler og indsatser på beskæftigelses- og uddannelsesområdet. Regeringens hovedfokus er, at solidaritetsjobs er i overensstemmelse med de nationale lovgivnings- eller overenskomstsmæssige rammer i det deltagerland, hvor jobbet udføres.

Regeringen finder det positivt, at forslaget lægger op til en øget synergi i brugen af flere eksisterende EU-programmer og gør det muligt at organisere både nationale og internationale aktiviteter inden for solidaritetskorpsets rammer. Ligeledes er det positivt, at der er fleksibilitet i forhold til varighed, deltagelse af grupper og enkeltpersoner, hvilket giver bedre mulighed for at tilpasse aktiviteterne til den enkelte unge og den enkelte organisation. Integreringen af programmet "Det Frivillige Europæiske Korps for Humanitær Bistand" bør belyses nærmere, da også andre målgrupper end unge er omfattet af dette program.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Grund- og nærhedsnotat om Kommissionens forslag af 31. maj 2017 til forordning om fastlæggelse af de retlige rammer for det europæiske solidaritetskors for perioden 2018-2020 blev oversendt til Folketinget den 28. juni 2017. Rammenotat blev oversendt den 13. september 2017.