EUROPA-PARLAMENTET 2009 - 2014

Regionaludviklingsudvalget

2011/0404(COD)

24.4.2012

UDKAST TIL UDTALELSE

fra Regionaludviklingsudvalget

til Udenrigsudvalget

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et instrument til førtiltrædelsesbistand (IPA II)
(COM(2011)0838 – C7-0491/2011 – 2011/0404(COD))

Ordfører for udtalelse: Elżbieta Katarzyna Łukacijewska

PA_Legam

KORT BEGRUNDELSE

Den tekniske og finansielle bistand, der ydes til udvidelseslandene gennem instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA), fungerer som en støtte inden for de gældende flerårige finansielle rammer til landenes overgang fra potentielle kandidater til kandidatstatus og i sidste ende til medlemskab af Den Europæiske Union, og skal bidrage til at fremme stabilitet, sikkerhed og velstand. Ordføreren er af den holdning, at den foreliggende tekst til forordning, som foreslået af Kommissionen (COM(2011)0838), overordnet set opfylder sit formål, nemlig at øge effektiviteten af den finansielle og tekniske assistance gennem en forbedring af instrumentets funktionsmåde og en lempelse af de administrative byrder. Ordføreren fremsætter dog en hel del ændringsforslag til Kommissionens forslag til en ny IPA II-forordning. Disse ændringer vedrører de spørgsmål, der vendes i nedenstående afsnit.

De grænseoverskridende samarbejdsprogrammer, der finansieres via instrumentet, er fremragende set i et regionalt udviklingspolitisk perspektiv. Formålet med programmerne er at oparbejde konkurrenceevne og fortræffelighed, forøge den økonomiske velstand i de grænseoverskridende regioner, skabe politisk sikkerhed i området samt gøre den europæiske integrationsproces lettere. Ordføreren finder, at en udjævning af de eksisterende forskelle mellem udviklingsniveauerne i de grænseoverskridende regioner og en forbedring af samarbejdet på regionalt og lokalt niveau mellem lokalsamfund inden for sociale, kulturelle og videnskabelige områder, er af afgørende betydning. Det anses derfor for både nødvendigt og velmotiveret med dette formål for øje, og efter konsultation med Kommissionen, at afsætte en større del af IPA-midlerne til en styrkelse af det grænseoverskridende samarbejde, ikke mindst set i det ovennævnte regionale udviklingspolitiske perspektiv.

I det mere generelle perspektiv bør der fortsat gøres bestræbelser på at styrke demokratiet og menneskerettighederne. Der bør derfor indføjes en yderligere betragtning i det nuværende forslag med henvisning til selve den demokratiske idé. Ifølge ordføreren bør EU gentage sin tilgang til demokratifremme, respekt for retsstatsprincippet, menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder. Der bør derfor indføres mere fleksible og virkningsfulde finansielle instrumenter og mekanismer med henblik på at forbedre de nuværende demokratistøtteredskaber, der anvendes inden for EU's udenrigspolitik.

Ordføreren henleder opmærksomheden på, at kriteriet om bevillingstildeling vedrørende IPA i nogen grad må tilpasses bedre. Instrumentet følger de principper, der er fastlagt af den europæiske gruppe for territorialt samarbejde, hvorfor finansieringen er stærkt afhængig af befolkningskriteriet, hvilket kan fremstå som forskelsbehandling af forholdsvist affolkede områder, såsom landene på det vestlige Balkan.

IPA sigter endvidere mod at støtte overgangsreformerne og opbygningen af institutionel kapacitet til gennemførelse af disse. Kommissionens forslag indebærer imidlertid, at jo mere absorptions- og forvaltningskapacitet et land råder over, desto flere midler vil det modtage. Også i dette tilfælde stilles landene på det vestlige Balkan ringere, fordi deres administrative kapacitet var begrænset som følge af faktorer uden for regionens staters kontrol. Det er derfor tydeligt for enhver, at disse vil risikere at modtage mindre finansiering end andre kandidatlande. Af den grund foreslår ordføreren, at der udarbejdes mere detaljerede kriterier for finansiering, jf. artikel 6 og 9 i Kommissionens forslag.

Derudover bør der tilskyndes til udvidet samarbejde mellem modtagerlandene og medlemsstaterne. Artikel 2, litra b) i det nuværende forslag bør derfor indeholde en mere omfattende definition af samarbejdet mellem medlemsstaterne og (potentielle) kandidatlande. Ordføreren ønsker derfor at indføje en definition af samarbejdsprojekterne kaldet "twinning" i teksten, idet dette redskab sigter mod at hjælpe støttemodtagerlandene i udviklingen af en moderne og effektiv administration, der omfatter strukturer, personaleressourcer og ledelsesekspertise, som er sammenlignelige med dem i EU's medlemsstater. Denne tilføjelse styrker endvidere den lokale og regionale dimension af førtiltrædelsesprocessen, som i det regionale udviklingspolitiske perspektiv er en vigtig tilgang.

Inden for rammerne af denne tilgang bør der desuden gøres en fortsat indsats fra EU's side på at forbedre situationen for de nationale mindretal i førtiltrædelseslandene. Det er fortsat et udbredt fænomen, at personer tilhørende mindretal udsættes for forskelsbehandling og sommetider endda vold. Endvidere er den statslige finansiering af foranstaltninger til beskyttelse af mindretal i disse lande stadig utilstrækkelig. Den målrettede indsats for at styrke mekanismerne til beskyttelse af mindretalssamfund og bistå dem i konkret at kunne udøve deres rettigheder bør derfor videreføres. Beskyttelse af nationale mindretal skal således fremgå klart af betragtning 8.

Ordføreren er af den faste overbevisning, at civilsamfundet og dets organisationer, sædvanligvis omtalt som ikke-statslige eller ngo'er, skal støttes ved enhver given lejlighed. Det er derfor værd at bemærke, at civilsamfundet i i hvert fald nogle af modtagerlandene anses for et redskab til administrativ kapacitetsopbygning. Ikke desto mindre er der også behov for et regeringsuafhængigt civilsamfund i forbindelse med demokratiopbygningen. En ændring af artikel 3, stk. 1, i forslaget har til formål at opfylde disse målsætninger.

Ordføreren finder endvidere, at der er brug for yderligere udvikling og afklaring af anvendelsesområdet og betingelserne for finansiering fra IPA, såvel som af reglerne for deltagelse og støtteberettigelse.

ÆNDRINGSFORSLAG

Regionaludviklingsudvalget opfordrer Udenrigsudvalget, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende ændringsforslag i sin betænkning:

Ændringsforslag 1

Forslag til forordning
Betragtning 7 a (ny)

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
	(7a) Betydningen af at styrke demokrati og menneskerettigheder bør fremhæves, og der bør iværksættes initiativer til at skabe velfungerende nye mekanismer og midler med det formål at støtte en

ligestillingsbaseret stat, hvor alle nationens borgere tilsammen fastlægger landets politik, love og tiltag på det grundlag, at alle borgere har lige ret til at ytre deres mening.

Or. en

Begrundelse

Ordføreren mener, at der fortsat er behov for yderligere redskaber til at støtte de demokratiske processer i lande, der befinder sig i en overgangsfase, for at udfylde hullet i EU's udenrigspolitik.

Ændringsforslag 2

Forslag til forordning
Betragtning 8

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
(8) Bistand i henhold til denne forordning bør ydes i overensstemmelse med de udvidelsespolitiske rammer, der er fastsat af Unionen for hver enkelt modtagerland, og som er afspejlet i Kommissionens årlige udvidelsespakke, der omfatter statusrapporterne og udvidelsesstrategien, i stabiliserings- og associeringsaftalerne og i de europæiske partnerskaber eller tiltrædelsespartnerskaber. Bistanden bør hovedsagelig fokusere på et begrænset antal politikområder, som vil sætte modtagerlandene i stand til at styrke de demokratiske institutioner og retsstaten, reformere retsvæsenet og den offentlige forvaltning og fremme respekten for de grundlæggende rettigheder, ligestilling mellem kønnene og ikke-diskrimination. Bistanden bør også styrke den økonomiske og sociale udvikling i disse lande og dermed understøtte dagordenen for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst i overensstemmelse med Europa 2020-strategien med henblik på en gradvis tilpasning til Københavnskriterierne.	(8) Bistand i henhold til denne forordning bør ydes i overensstemmelse med de udvidelsespolitiske rammer, der er fastsat af Unionen for hver enkelt modtagerland, og som er afspejlet i Kommissionens årlige udvidelsespakke, der omfatter statusrapporterne og udvidelsesstrategien, i stabiliserings- og associeringsaftalerne og i de europæiske partnerskaber eller tiltrædelsespartnerskaber. Bistanden bør hovedsagelig fokusere på et begrænset antal politikområder, som vil sætte modtagerlandene i stand til at styrke de demokratiske institutioner og retsstaten, reformere retsvæsenet og den offentlige forvaltning og fremme respekten for de grundlæggende rettigheder, ligestilling mellem kønnene***, beskytte nationale mindretal*** og ***fostre*** ikke-diskrimination. Bistanden bør også styrke den økonomiske og sociale udvikling i disse lande og dermed understøtte dagordenen for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst i overensstemmelse med Europa 2020-strategien med henblik på en gradvis

Sammenhængen mellem den finansielle bistand og de overordnede fremskridt i gennemførelsen af førtiltrædelsesstrategien bør øges.	tilpasning til Københavnskriterierne. Sammenhængen mellem den finansielle bistand og de overordnede fremskridt i gennemførelsen af førtiltrædelsesstrategien bør øges.

Or. en

Begrundelse

Beskyttelsen af nationale mindretal og menneskerettigheder er meget vigtig i EU, men synes endnu ikke at være trængt ned i dybden af EU's politikker. Hvad udvidelsesprocessen angår, vil de lande med færrest problemer med nationale mindretal inden for deres grænser, sandsynligvis blive de første til at træde ind i EU. Det er vigtigt, at ikke-forskelsbehandling, herunder af nationale mindretal, anerkendes som et EU-politisk mål i kandidatlande og potentielle kandidatlande.

Ændringsforslag 3

Forslag til forordning
Betragtning 11

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
(11) For at sikre sammenhæng mellem tiltrædelsesprocessen og den finansielle og faglige bistand, der ydes i henhold til denne forordning, og for at nå målene for udvidelsesdagsordenen bør Kommissionen fastsætte en fælles strategisk ramme for anvendelsen af instrumentet til førtiltrædelsesbistand. Denne ramme bør bl.a. fastsætte listen over de nøgleforanstaltninger, der kan støttes i henhold til denne forordning, og ***kriterierne*** for tildeling af midler. Den fælles strategiske ramme bør udgøre referencerammen for lande- og flerlandestrategidokumenterne.	(11) For at sikre sammenhæng mellem tiltrædelsesprocessen og den finansielle og faglige bistand, der ydes i henhold til denne forordning, og for at nå målene for udvidelsesdagsordenen bør Kommissionen fastsætte en fælles strategisk ramme for anvendelsen af instrumentet til førtiltrædelsesbistand. Denne ramme bør bl.a. fastsætte listen over de nøgleforanstaltninger, der kan støttes i henhold til denne forordning, og ***mere detaljerede kriterier*** for tildeling af midler. Den fælles strategiske ramme bør udgøre referencerammen for lande- og flerlandestrategidokumenterne.

Or. en

Begrundelse

Det er absolut nødvendigt med klare og utvetydige kriterier for tildeling af

førtiltrædelsesbistand. Da den relevante, nuværende formulering i forordningen synes at være noget mangelfuld, hvad angår detaljer og klarhed, bør det principielt fastslås, at der er behov for uddybning.

Ændringsforslag 4

Forslag til forordning
Artikel 2 – stk. 1 – litra a – nr. iii

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
iii) bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet	iii) bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet ***gennem øget fokus på ordenshåndhævelse, grænsekontrol og -forvaltning såvel som immigrationskontrol***

Or. en

Begrundelse

Der er gjort fremskridt for at udrydde korruption og bekæmpe organiseret kriminalitet, men kriminelle organisationer opererer for det meste på tværs af nationale grænser, såsom handel med stoffer, illegal handel, smugling af illegale indvandrere og falske varer. Med henblik på at gøre EU-bistanden mere effektiv til løsning af disse problemer er det essentielt at forbedre forvaltningspraksis på retsområdet, bekæmpe kriminalitet, overvåge grænserne og i større grad fokusere på menneskestrømmene på tværs af grænserne.

Ændringsforslag 5

Forslag til forordning
Artikel 2 – stk. 1 – litra b – indledning

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
b) Støtte til økonomisk, social og territorial udvikling med henblik på intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst, bl.a. gennem:	b) Støtte til økonomisk, social og territorial udvikling med henblik på intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst, ***optimering af samarbejdet mellem medlemsstaterne og kandidatlande eller potentielle kandidatlande, såvel som indbyrdes mellem disse lande,*** bl.a. gennem:

Or. en

Begrundelse

Der er en række fordele og gevinster forbundet med dette institutionelle redskab. De vigtigste er: Opbygning af en moderne og effektiv administration på centralt, regionalt og lokalt niveau, direkte udvekslinger af erfaringer og viden, for så vidt angår EU-lovgivning, anvendelse af EU-administrationens bedste praksis, oplæring og forbedring af faglige kvalifikationer, ændringer af organisationskultur og -praksis, bedre kommunikation og samordning etc.

Ændringsforslag 6

Forslag til forordning
Artikel 2 – stk. 1 – litra b – nr. v a (nyt)

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
	va) twinning, der gør det muligt for to lokalsamfund at samarbejde på en ny måde med det formål at udvikle moderne og effektiv offentlig forvaltning – herunder velfungerende strukturer, velkvalificeret personale og hensigtsmæssig kapacitet – udformet således, at det indfrier de standarder, der opfyldes i medlemsstaterne.

Or. en

Begrundelse

Der er en række fordele og gevinster forbundet med dette institutionelle redskab. De vigtigste er: Opbygning af en moderne og effektiv administration på centralt, regionalt og lokalt niveau, direkte udvekslinger af erfaringer og viden, for så vidt angår EU-lovgivning, anvendelse af EU-administrationens bedste praksis, oplæring og forbedring af faglige kvalifikationer, ændringer af organisationskultur og -praksis, bedre kommunikation og samordning etc.

Ændringsforslag 7

Forslag til forordning
Artikel 3 – stk. 1 – litra e a (nyt)

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
	ea) udviklingen af civilsamfundsorganisationer og ikke-

statslige organisationer og støtte til deres aktiviteter til fordel for opbygningen af et demokratisk samfund.

Or. en

Begrundelse

I nogle lande anses civilsamfundet for et redskab til opbygning af administrativ kapacitet. Det skal fremhæves, at der ligeledes er brug for civilsamfundets inddragelse i opbygningen af demokratiske værdier og at støtten til disse aktiviteter ikke skal være afhængig af staten.

Ændringsforslag 8

Forslag til forordning
Artikel 4 – stk. 5

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
5. I forbindelse med forberedelsen, gennemførelsen og overvågningen af bistand i henhold til denne forordning handler Kommissionen i princippet i partnerskab med modtagerlandene. I partnerskabet inddrages***, hvor det er relevant, kompetente nationale, regionale og lokale myndigheder såvel som arbejdsmarkedets*** parter ***og økonomiske interesseorganisationer, civilsamfundet og*** ikke-statslige aktører**.**	5. I forbindelse med forberedelsen, gennemførelsen og overvågningen af bistand i henhold til denne forordning handler Kommissionen i princippet i partnerskab med modtagerlandene. I partnerskabet inddrages ***følgende*** parter***:***
	i) de kompetente regionale, lokale, kommunale og andre offentlige myndigheder
	ii) de økonomiske partnere og arbejdsmarkedets parter
	iii) organisationer der repræsenterer civilsamfundet, ikke-statslige organisationer og organer med ansvar for fremme af ligestilling og ligebehandling, og
	iv) ikke-statslige aktører.
	Partnerne deltager i overvågningsudvalgene for programmerne.

Inddragelsen af partnerne sker i overensstemmelse med EU's adfærdskodeks.

Or. en

Begrundelse

Inddragelsen af civilsamfundet er et vigtigt element i opbygning og styrkelse af demokratiet. Opbygningen af en moderne og effektiv administration på centralt, lokalt og regional niveau, direkte udveksling af erfaringer og viden, anvendelse af bedste praksis, oplæring og forbedring af faglige kvalifikationer, ændringer af organisationskultur og -praksis, bedre kommunikation og samordning og sidst, men ikke mindst gennemførelse af strukturpolitikker fordrer alle en konsekvent, klar og nøjagtig efterlevelse af partnerskabsprincippet.

Ændringsforslag 9

Forslag til forordning
Artikel 6 – stk. 1

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
1. Bistand i henhold til denne forordning ydes på grundlag af vejledende lande- eller flerlandestrategidokumenter (herefter benævnt "strategidokumenter"), der udarbejdes af Kommissionen i partnerskab med *modtagerlandet eller de* berørte *lande* for den periode, som EU's flerårige finansielle ramme dækker.	1. Bistand i henhold til denne forordning ydes på grundlag af vejledende lande- eller flerlandestrategidokumenter (herefter benævnt "strategidokumenter"), der udarbejdes af Kommissionen i partnerskab med *det/de* berørte *modtagerlande* ***og den/de berørte medlemsstater*** for den periode, som EU's flerårige finansielle ramme dækker***, og efter indgående høring af Europa-Parlamentet***.

Or. en

Begrundelse

Ordføreren afviser ideen om en universalløsning, eftersom administrations- og absorptionskapaciteten såvel som de sektorspecifikke strukturer varierer stærkt fra region til region i kandidatlandene og de potentielle kandidatlande.

Ændringsforslag 10

Forslag til forordning
Artikel 6 – stk. 3

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
3. Strategidokumenterne skal, når det er relevant, omfatte en vejledende tildeling af EU-midler pr. politikområde, fordelt på år i overensstemmelse med kriterierne i den fælles strategiske ramme for IPA, jf. artikel 5. Den vejledende tildeling af midler skal tage behørigt hensyn til modtagerlandenes behov**,** absorptionskapacitet og administrative kapacitet. Den skal også give mulighed for at håndtere nye behov, og den skal omfatte incitamenter for modtagerlandene til at forbedre deres resultater for så vidt angår målene i de flerårige vejledende strategier.	3. Strategidokumenterne skal, når det er relevant, omfatte en vejledende tildeling af EU-midler pr. politikområde, fordelt på år i overensstemmelse med kriterierne i den fælles strategiske ramme for IPA, jf. artikel 5. Den vejledende tildeling af midler skal tage behørigt hensyn til modtagerlandenes behov ***og i rimeligt omfang også til*** absorptionskapacitet og administrative kapacitet. Den skal også give mulighed for at håndtere nye behov, og den skal omfatte incitamenter for modtagerlandene til at forbedre deres resultater for så vidt angår målene i de flerårige vejledende strategier.

Or. en

Begrundelse

Ordføreren afviser ideen om en universalløsning, eftersom administrations- og absorptionskapaciteten såvel som de sektorspecifikke strukturer varierer stærkt fra region til region i kandidatlandene og de potentielle kandidatlande.

Ændringsforslag 11

Forslag til forordning
Artikel 9 – stk. 1

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
1. I behørigt begrundede tilfælde og for at sikre sammenhæng og effektivitet i EU-finansieringen eller for at fremme regionalt samarbejde kan Kommissionen beslutte at udvide adgangen til programmer og foranstaltninger som omhandlet i artikel 7 til lande, territorier og regioner, som ellers ikke er støtteberettigede i henhold til artikel 1, såfremt det program eller den	1. I behørigt begrundede tilfælde***, som defineret i en delegeret retsakt vedtaget i henhold til artikel 11,*** og for at sikre sammenhæng og effektivitet i EU-finansieringen eller for at fremme regionalt samarbejde kan Kommissionen beslutte at udvide adgangen til programmer og foranstaltninger som omhandlet i artikel 7 til lande, territorier og regioner, som ellers

foranstaltning, der skal gennemføres, har global, regional eller grænseoverskridende karakter.	ikke er støtteberettigede i henhold til artikel 1, såfremt det program eller den foranstaltning, der skal gennemføres, har global, regional eller grænseoverskridende karakter.

Or. en

Begrundelse

Ordføreren finder det nødvendigt med en omskrivning og konkretisering af termen "behørigt begrundede tilfælde", idet den i den nuværende tekst tillader, at forskellige typer EU-fonde til ekstern brug (ENPI, IPA, den europæiske demokratifond, udviklingsfonde til "den tredje verden") inddrages næsten udelukkende baseret på gennemførelsesmyndighedernes skøn.

Ændringsforslag 12

Forslag til forordning
Artikel 9 – stk. 3 a (nyt)

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
	3a. Grænseoverskridende samarbejde finder sted i overensstemmelse med stk. 1, 2 og 3 med bistand fra de hensigtsmæssige instrumenter. Disse instrumenter omfatter eksplicit den europæiske gruppe for territorialt samarbejde i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1082/2006 af 5. juli 2006[1].
	[1] EUT L 210 af 31.7.2006, s. 19.

Or. en

Begrundelse

Den europæiske gruppe for territorialt samarbejde (EGTS) har allerede vist sig uundværlig for det territoriale samarbejde (grænseoverskridende, tværregionale og tværnationale) inden for EU. Det vil derfor være passende, at EGTS i forbindelse med de ændringer, der nu er til behandling, om en udvidelse af anvendelsesområdet for forordning nr. 1082/2006 til at omfatte parter, der ikke er etableret i en medlemsstat, hægtes på EU's udvidelsespolitik i dens "eksterne samhørighedsaspekt".

Ændringsforslag 13

Forslag til forordning
Artikel 14 – stk. 1

Kommissionens forslag	*Ændringsforslag*
1. Det finansielle referencegrundlag for gennemførelsen af denne forordning er for perioden 2014-2020 på 14 110 100 000 EUR Op til ***3 %*** af det finansielle referencegrundlag tildeles programmer for samarbejde på tværs af grænserne mellem modtagerlande og EU-medlemsstater.	1. Det finansielle referencegrundlag for gennemførelsen af denne forordning er for perioden 2014-2020 på 14 110 100 000 EUR Op til ***7 %*** af det finansielle referencegrundlag tildeles programmer for samarbejde på tværs af grænserne mellem modtagerlande og EU-medlemsstater.

Or. en

Begrundelse

Det er af afgørende betydning, at der afsættes væsentligt flere midler til dette instrument, eftersom det grænseoverskridende samarbejde er en nøgleprioritet i EU-politikken og har til hensigt at fremme økonomiske og social udvikling i regionerne på begge sider af fælles grænser, håndtere udfordringerne vedrørende miljø, folkesundhed, forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet, sørge for effektive og sikre grænse og fremme mellemfolkelige, lokale forbindelser på tværs af grænser.