

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till instrument för finansiering av yttre åtgärder under finansieringsperioden 2021–2027, som omfattar förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete, till rådets förordning om inrättande av ett europeiskt instrument för kärnsäkerhet som kompletterar instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete, och som grundar sig på Euratomfördraget, till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA III), till rådets beslut om associering av de utomeuropeiska länderna och territorierna med Europeiska unionen, inbegripet förbindelserna mellan Europeiska unionen å ena sidan och Grönland och Konungariket Danmark å andra sidan, samt till förslag av unionens höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik till rådets beslut om inrättande av en europeisk fredsfacilitet.

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen en promemoria om reformen av Europeiska unionens instrument för finansiering av yttre åtgärder samt Europeiska kommissionens förslag av den 12 och 14 juni 2018:

1. Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete (COM(2018) 460 final)
2. Förslag till rådets förordning om inrättande av ett europeiskt instrument för kärnsäkerhet som kompletterar instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete, och som grundar sig på Euratomfördraget (COM(2018) 462 final)
3. Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA III) (COM(2018) 465 final)
4. Förslag till rådets beslut om associering av de utomeuropeiska länderna och territorierna med Europeiska unionen, inbegripet förbindelserna mellan Europeiska unionen å ena sidan och Grönland och Konungariket Danmark å andra sidan (COM(2018) 461 final)

Dessutom översänds följande förslag av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik:

1. Förslag till rådets beslut om inrättande av en europeisk fredsfacilitet (C(2018) 3800 final)

Helsingfors den 27 september 2018

Utrikesminister Timo Soini

Ambassadrådet Mika Kukkonen

UTRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2018/1258

EU/2018/1245

**STATSRÅDETS SKRIVELSE TILL RIKSDAGEN OM KOMMISSIONENS FÖRSLAG
TILL EU:S INSTRUMENT FÖR FINANSIERING AV YTTRE ÅTGÄRDER UNDER
FINANSIERINGSPERIODEN 2021–2027**

1 Bakgrund till förslaget

Den 13 och 14 juni gav kommissionen förslag till EU:s finansiering av yttre åtgärder under följande finansieringsperiod 2021–2027. Kommissionen föreslår under rubrik 6 (Grannskapet och världen) en finansiering på 108,9 miljarder euro enligt fasta priser för år 2018, vilket innebär en cirka 12 procents ökning jämfört med nuvarande period (tillväxtprocenten beaktar Europeiska utvecklingsfonden som i dag står utanför budgeten och som man föreslår att införlivas i budgeten). Rubrik 6 kompletteras av förslaget till rådets beslut om en europeisk fredsfacilitet som står utanför budgeten (9,2 miljarder euro enligt priser år 2018) som med stöd av kommissionen lagts fram av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Finansieringen av yttre åtgärder utgör grovt räknat tio procent av den föreslagna budgeten, inklusive fredsfaciliteten. Det är förhållandevis lite mera än under nuvarande period.

Den grundläggande utgångspunkten i reformen är att det behövs flexiblare, effektivare och enklare finansieringssystem för att man ska kunna svara på de komplexa och snabbt tilltagande globala utmaningarna. Kommissionen föreslår ett omfattande instrument för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete, vilket skulle omfatta största delen av de olika instrumenten för finansiering av yttre åtgärder samt Europeiska utvecklingsfonden som för närvarande står utanför budgeten. Instrumentet omfattar även ett investeringsramverk, som omfattar den nuvarande garantifonden för åtgärder avseende tredje land samt Europeiska utvecklingsfonden. Det totala beloppet av garantierna som beviljas genom dessa kan uppgå till totalt 60 miljarder euro.

Kommissionen föreslår att instrumentet för humanitärt bistånd och budgeten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, beslutet om utomeuropeiska länder och territorier (inkl. Grönland), kärnsäkerhetsinstrumentet och instrumentet för stöd inför anslutningen förblir separata. I fråga om humanitärt bistånd och Gusp-budgeten har kommissionen inte gett några lagstiftningsförslag.

Instrument för finansiering av yttre åtgärder enligt kommissionens förslag under perioden 2021–2027 enligt fasta priser för år 2018:

Instrumentet för grannskapspolitiken, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete (NDICI):	79,2 miljarder euro
Instrumentet för kärnsäkerhet som kompletterar NDICI:	300 miljoner euro
Instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA III):	12,9 miljarder euro
Instrumentet för humanitärt bistånd (nuvarande förordning förblir i kraft):	9,8 miljarder euro
Budgeten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken:	2,6 miljarder euro
Associeringsbeslutet för de utomeuropeiska länderna och territorier-na inkl. Grönland	444 miljoner euro
Rubrikens marginal	2,9 miljarder euro
Övriga (bl.a. makroregionalt bistånd):	949 miljoner euro
RUBRIK 6 TOT.	108,9 miljarder euro

Europeiska fredsfaciliteten (utanför budgeten)

9,2 miljarder euro

Instrumenten ovan är nära anslutna till varandra. På grund av detta omfattas kommissionens förslag och förslaget som framlagts av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik med stöd av kommissionen till rådets beslut om en europeisk fredsfacilitet av en och samma U-skrivelse av statsrådet.

Förslagen till förordning och särskilt deras sammantagna finansieringsnivå är i större utsträckning anslutna till den fleråriga budgetramen.

2 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Statsrådet anser att den rättsliga grunden till kommissionens förslag är lämplig.

I förslaget av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik till inrättande av en europeisk fredsfacilitet föreslås som rättslig grund artiklarna 28.1, 41.2, 42.4 och 30.1 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Enligt artikel 42.4 fattar rådet med enhällighet beslut på initiativ av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik i frågor gällande den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken.

Förslaget till en europeisk fredsfacilitet som står utanför budgeten bygger på kommissionens tolkning av artikel 41.2 i EU-fördraget. Enligt kommissionens tolkning är det inte möjligt att ur unionens budget finansiera operationer som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. Största delen av medlemsländerna, inklusive Finland, har likt rådets rättstjänst tolkat EU-fördraget annorlunda och anser att finansieringsbegränsning gäller endast EU:s egna militära operationer. Kommissionen har inte gett några tecken på att ändra sin ståndpunkt.

Statsrådet anser preliminärt att kommissionens förslag följer proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen. När det gäller den europeiska fredsfaciliteten granskar statsrådet fortfarande förslaget förhållande till subsidiaritetsprincipen.

Författningarna behandlas i normal lagstiftningsordning med Europaparlamentet, med undantag av instrumentet för utomeuropeiska länder och territorier samt den europeiska fredsfaciliteten, om vilka har getts förslag till rådets beslut.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

3.1 Instrumentet för grannskapspolitiken, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete

Av de nuvarande instrumenten kombinerar man i det nya omfattande finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete (DCI), det europeiska grannskapsinstrumentet (ENI), partnerskapsinstrumentet (PI), det europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter (EIDHR), stabilitetsinstrumentet (IcSP), garantifonden för yttre åtgärder, Europeiska fonden för hållbar utveckling (EFHU), makroekonomiskt stöd samt Europeiska utvecklingsfonden (EUF) som för närvarande står utanför budgeten. Man kommer även att avskaffa största delen av de separata genomförandeakterna för instrumenten ovan och bestämmelserna i dessa akter kommer att införlivas i det nya instrumentet.

Avdelning I (allmänna bestämmelser) i instrumentet omfattar bland annat definitioner och instrumentets mål, dess förhållande till övriga utrikes instrument, stödets allmänna politiska mål samt de delområden som instrumentet omfattar, vilka kommissionen kallar för pelare. Det allmänna syftet med det föreslagna instrumentet bör vara att slå vakt om och främja EU:s värden och intressen i hela världen i syfte att genomföra målen och principerna för unionens yttre åtgärder i enlighet med EU:s grundfördrag. I artikel 3.2 anges instrumentets särskilda mål: a) att stödja och främja dialog och samarbete med tredjeländer och regioner i de områden som instrumentet omfattar, b) att på global nivå befästa och stödja demokrati, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter, stödja det civila samhällets organisationer, främja stabilitet och fred och hantera andra globala utmaningar såsom migration och rörlighet och c) att snabbt ingripa vid kriser, instabilitet och konflikter, hantera resiliensutmaningar och koppla samman åtgärder inom humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd samt behov och prioriteringar på området yttre åtgärder. Genom instrumentet genomförs mål för hållbar utveckling enligt Agenda 2030. Dessutom styrs genomförandet av bland annat unionens globala strategi för utrikes- och säkerhetspolitiken och EU:s utvecklingspolitiska konsensus.

Instrumentet omfattar en geografisk pelare för bilaterala och flerlandsprogram (76 procent av finansieringen). De geografiska insatserna kompletteras av en tematisk pelare som fokuserar på att svara på globala utmaningar (8 procent) och den kan användas för att även finansiera områden som omfattas av andra instrument för finansiering av yttre åtgärder. Utöver dessa omfattar förslaget en pelare för snabba insatser (4 procent) som är avsedd för freds- och säkerhetsinsatser som kräver snabb reaktion samt en programfri del (ca 12 procent av instrumentet) som är större i jämförelse med nuvarande instrument för akuta behov och förmåga att reagera på prioriteringar, inklusive kontroll över migrationen. I avdelningen hänvisas till bilaga I till förslaget till förordning, i vilken förtecknas länder som omfattas av EU:s grannskapspolitik och där det fastställs att gränsöverskridande samarbete och flerlandsprogram med Ryssland kan finansieras ur grannskapsdelen. I bilagorna II och III beskrivs de politiska områden som kan täckas med den geografiska pelaren och den tematiska pelaren. Vad pelaren för snabba insatser omfattar förtecknas i bilaga IV.

Andelen länder som omfattas av grannskapspolitiken enligt den geografiska pelaren är minst 32 procent. Enligt fasta priser år 2018 innebär detta cirka 20 miljarder euro, det vill säga en betydlig ökning jämfört med nuläget. Grannskapsområdet har en egen avdelning i förordningen, där man beaktar bland annat principen *more for more* som grannskapspolitiken inbegriper. Grannskapsdelen omfattar utöver bilaterala program samarbete som överstiger anslagsgränsen med högst fyra procent samt stöd för makroregionala strategier samt enligt skälen även bland annat genomförandet av EU:s meddelande om politiken för Arktis, stöd för samarbete med länder utanför EU som genomförs inom ramen för makroregionala strategier samt flerlands-samarbete. Ryssland är inte ett partnerskapsland i EU:s grannskapspolitik, men förordningen gör det möjligt att ur grannskapsdelen finansiera gränsöverskridande och flerlandssamarbete (regionalt) som bedrivs med Ryssland. I presentationsdelen i förordningen hänvisas även till EU:s politik för Arktis som är viktig för Finlands del, men något annat nordligt regionalt samarbete eller den nordiska dimensionen nämns inte.

Andelen för Afrika söder om Sahara är minst 47 procent enligt förslaget, och andelen för länderna i Asien och Stillehavsområdet 15 procent och för Nord- och Sydamerika och Västindien 6 procent. Reformen ökar Afrikas, grannskapsområdets och de minst utvecklade och bräckliga staternas vikt jämfört med nuläget.

Kommissionens utgår från att 92 procent av insatserna som finansieras genom det nya instrumentet bör uppfylla ODA-kriterierna. Dessutom bör 25 procent av de insatser som finansieras genom instrumentet genomföra klimatmålen och 20 procent stödja humanitär utveckling, inklusive jämställdhet mellan könen och flickors egenmakt. Genomförandet av instrumentet bör

övergripande återspegla demokrati, de mänskliga rättigheterna och jämställdhet mellan könen. Klimatförändringen, miljöskyddet och jämställdhet mellan könen strömlinjeformas i programmen och insatserna som omfattas av instrumentet. Dessutom bör de ta i beaktande likheter mellan målen för hållbar utveckling. Instrumentet främjar även målet att avsätta minst 0,7 procent av BNP för utvecklingsarbete och 0,2 procent av BNP för de minst utvecklade länderna.

Kommissionen betonar migrationssamarbete med tredje länder samt att man hanterar de bakomliggande orsakerna till migrationen genom finansiering från EU (särskilt genom utrikes finansiering) samt genom att förbättra koherensen inom EU:s politik. För hantering av de bakomliggande orsakerna till migrationen och kontroll över migrationen har anslagits 10 procent ur instrumentet. Migrationens yttre dimension särskilt i fråga om stöd för återvändande finansieras även med medel ur migrations- och asylfonden som avses i rubrik IV.

Avdelning I omfattar även en separat artikel om stödinsatser för att stärka kapaciteten hos militära aktörer i partnerskapsländerna, det vill säga om så kallade CBSD-insatser (Capacity Building in support of Security and Development), vilka det föreslås att även delvis finansieras ur fredsfaciliteten som står utanför budgeten. Det huvudsakliga målet för CBSD-stödet som det föreslås att finansieras med budgetmedel är utveckling (rättslig grund artiklarna om utvecklingsmål i EU-fördraget och EUF-fördraget) och noggrant avgränsade stödformer. I den föreslagna europeiska fredsfaciliteten som står utanför budgeten har stödinsatserna en militär och försvarsdimension och dess huvudsakliga mål är säkerhet (rättslig grund artiklarna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i EU-fördraget).

Bestämmelserna i avdelning II fokuserar på genomförande av instrumentet. I artiklarna 10–15 definieras principerna för programplanering i fråga om den geografiska pelaren, tematiska pelaren och den programfria delen. Pelaren för snabbinsatser tillämpas inte på flerårig programplanering. I fråga om den geografiska programplaneringen anses gemensam programplanering vara att föredra. De geografiska programmen ska vara prestationsbaserade och ta i beaktande internationellt godkända indikatorer, till exempel indikatorer som bygger på mål för hållbar utveckling. Programplaneringsdokumenten består fortfarande av regionala strategier samt fleråriga och årliga geografiska och tematiska program.

Programplaneringsdokumenten bildar en ram för unionens och partnerskapsländernas samarbete, och bygger på de mål och principer som fastställts i instrumentet. Unionen ska enligt förslaget till förordning hålla samråd med medlemsländerna i programplaneringens alla skeden. Kommissionen föreslår gemensam planering som den primära metoden i partnerskapsländerna. Tematiska program som gäller de mänskliga rättigheterna och demokrati samt medborgarsamhället kan genomföras utan godkännande av partnerskapsländernas regeringar. Följande principer styr programplaneringen enligt instrumentet: insatsen ska bygga på en dialog mellan EU, medlemsländerna och partnerskapsländerna som ska inbegripa samarbete med nationella och lokala myndigheter, medborgarsamhället, parlamenten och övriga intressentgrupper. Programplaneringscykeln bör synkroniseras med partnerskapsländernas processer. Samarbetet bör bygga på partnerskapsländernas behov, kapacitet, åtaganden och prestationer, eventuella konsekvenser av EU:s finansiering i mottagarlandet eller -regioner samt partnerskapslandets kapacitet och åtaganden att främja delade värden och intressen. I bilaga VII till förordningen förtecknas partnerskapsländernas prestationsindikatorer. Programplaneringsdokumenten för de geografiska programmen är prestationsbaserade och tar i beaktande de delmål och indikatorer om vilka man överenskommit internationellt och särskilt i samband med målen för hållbar utveckling.

Vid fördelning av finansieringen prioriteras länderna med störst behov, de minst utvecklade länderna, länder med lägre inkomstnivå, länder som direkt berörs eller påverkas av en kris-

tuation samt bräckliga och sårbara länder, inklusive små och utvecklande östater. Samarbetet med de industrialiserade länderna fokuserar på att främja unionens intressen och gemensamma intressen. Förordningen genomförs genom att upprätta fleråriga landprogram för de geografiska programmen och fleråriga program för de tematiska programmen.

Genom pelaren för snabba insatser finansieras a) stabilitet, konfliktförebyggande, krisinsatser, b) resiliens och insatser som kopplar samman humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd och c) insatser som hanterar utrikespolitiska behov och prioriteringar. Dessa specificeras exakt i bilaga IV till förordningen.

Ofördelade medel som anslagits för uppkommande utmaningar och prioriteringar riktas bland annat till att a) säkerställa att unionen förmår på ett adekvat sätt svara på oförutsedda situationer, b) svara på kommande utmaningar till exempel i fråga om krissituationer eller migrationsutmaningar samt c) främja internationella initiativ och prioriteringar som understöds av unionen. Om användningen av de ofördelade medlen beslutas i regel på samma sätt som om de fleråriga programmen och handlingsplanerna.

Avdelning II omfattar även särskilda bestämmelser om grannskapsområdet, inklusive en artikel om gränsöverskridande samarbete. Avdelningen innehåller även tekniska bestämmelser om programplanering, övervakning, utvärdering och halvtidsöversyner samt bland annat bestämmelser som behövs till följd av att Europeiska utvecklingsfonden underställs budgeten. Avdelningen innehåller även bestämmelser om en investeringsram som instrumentet omfattar (EFHU+, artiklarna 26–30), som ersätter Europeiska fonden för hållbar utveckling och garantifonden för åtgärder avseende tredje land. Bilagorna V–VI fastställer prioriteringsområdena och förvaltningsmodellen för EFHU+ och bilaga VII de centrala prestationsindikatorerna. Målet med det förnyade EFHU är att likt sin föregångare stödja investeringar och därigenom hållbar utveckling och skapande av arbetsplatser. Genom den nya EFHU+ och garantier som beviljas genom den stöds operationer för 60 miljarder euro. Instrumentet kan innehålla delar som är öronmärkta för vissa områden, partner eller sektorer. Tredje länder utanför EES kan finansiera instrumentet med kontant betalning. Medlemsländerna kan finansiera instrumentet med kontant betalning och/eller garantier. Delarna i det nya integrerade instrumentet kompletterar varandra, eftersom man ur garantifonden för åtgärder avseende tredje land kan på övergripande sätt bevilja garantier för projekt inom den offentliga sektorn, medan den nuvarande EFHU lägger fokus på garantier som beviljas projekt inom den privata sektorn. Utöver Europeiska investeringsbanken kan i genomförandet av EFHU+ delta alla finansinstitut som genomgått EU:s pelarutvärdering.

Förvaltningsmodellen för EFHU+ framgår otydligt av kommissionens förslag samt sätt på vilka kommissionen kan säkerställa att den har tillgång till en tillräcklig sakkunskap för utvärdering och planering av investeringsprojekt. Det framgår inte heller av förslaget hur man i den nya förvaltningsstrukturen kan undvika överlappningar med existerande strukturer, till exempel EIB-gruppen. Av förslaget framgår heller inte på vilket sätt man i framtiden kan säkerställa medlemsländernas beslutanderätt när det gäller användningen av EU:s budgetmedel.

Artiklarna 31–32 innehåller bestämmelser om uppföljning, rapportering och utvärdering av genomförandet. Indikatorer för uppföljningen av framsteg bygger på indikatorerna för hållbar utveckling. Syftet är även att kommissionen rapporterar om finansiering för klimatåtgärder och finansiering som fördelats för bevarande av biologisk mångfald. Det bör göras en halvtidsöversyn av genomförandet av förordningen senast efter fyra genomförandeår. Den slutliga utvärderingen upprättas efter att genomförandet slutförts.

Avdelning III omfattar institutionella bestämmelser om bland annat offentlighet, kommunikation, ikraftträdande, delegering av behörighet samt förvaltningskommittén som förvaltar in-

strumentet. Enligt artikel 34 kan kommissionen delegeras behörighet att genomföra bland annat den förnyade Europeiska fonden för hållbar utveckling (EFHU+) och redigera bilagorna till förordningen. Rådet och Europaparlamentet har behörighet att genom beslut upphäva den delegerade behörigheten när som helst. Enligt artikel 35 inrättas en omfattande förvaltningskommitté som stöd för genomförandet av samarbetsinstrumentet, vilken godkänner de fleråriga och årliga programmen samt stödåtgärder genom ett granskningsförfarande. Bestämmelser om detta förfarande finns i EU:s förordning 182/2011 (artikel 5). Artiklarna 36–37 fastställer synlighets- och kommunikationskrav för insatser som unionen finansierar och hur man avviker från dem.

3.2 Instrumentet för stöd inför anslutningen

Kommissionen föreslår att instrumentets totala belopp uppgår till cirka 12,9 miljarder euro. I euro förblir finansieringsnivån ungefär densamma som under innevarande period. Huvuddragen av instrumentet som kommissionen föreslår påminner om det instrument för stöd inför anslutningen som är i bruk i dag. Man har velat hålla instrumentet separat, eftersom målet för anslutningsstödet avviker tydligt från EU:s övriga yttre åtgärder. Mottagarländer är Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kosovo, Makedonien, Montenegro, Serbien och Turkiet.

Utöver utveckling av rättsstaten, stärkande av de grundläggande rättigheterna och institutionerna och främjande av ekonomisk tillväxt tar kommissionen i förslaget i högre grad i beaktande utmaningar som anknyter till migration, säkerhet, miljön och klimatförändringen. Regionalt samarbete, goda grannförbindelser, försoning samt konnektivitet har en central position i förslaget. Kommissionens förslag beaktar strategin för västra Balkan och utvecklingen av situationen i Turkiet. I förslaget betonas kontinuiteten med den nuvarande förordningen och överensstämmelse med den övriga utrikes finansieringen.

Enligt kapitel I (allmänna bestämmelser) i förordningen är målet för stödinstrumentet IPA III att hjälpa de stödmottagare att anta och genomföra de politiska, administrativa och ekonomiska reformer med sikte på unionsmedlemskap. IPA III ska ha som särskilda mål att stärka rättsstatsprincipen och demokratiutvecklingen, och den offentliga förvaltningens effektivitet, främja strukturreformer och goda grannförbindelser samt stärka den ekonomiska och sociala utvecklingen och stödja gränsöverskridande samarbete.

Kapitel II behandlar den strategiska planeringen av användningen av stödinstrumentet. Enligt artikel 6 ska kommissionen säkerställa samstämmighet mellan EU:s utvidgningspolitik och stödinstrumentet samt integrera i verksamheten bland annat klimatförändringar, miljöskydd och jämställdhet. Kommissionen och medlemsstaterna ska samarbeta för att säkerställa samstämmighet mellan prioriteringsområdena och verksamhetsmodellerna och sträva efter att undvika överlappning med andra program.

Genomförandet av stödinstrumentet fastställs i artiklarna 7–9 i kapitel III. Hjälpen fördelas i årliga handlingsplaner (Annual Action Plan) enligt varje stödmottagares behov. Högst 3 procent av finansieringen avsätts för gränsöverskridande samarbete. I projekt för tekniskt stöd är kommissionens finansieringsandel 100 procent och i gränsöverskridande samarbete högst 85 procent.

Bestämmelserna om uppföljning, rapportering och utvärdering i kapitel V i avdelning II i det nya instrumentet för grannskapspolitiken, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete tillämpas även på instrumentet för stöd inför anslutningen. Genomförandet och uppnåendet av mål utvärderas enligt de indikatorer som avses i bilaga IV till IPA III-förordningen.

Förordningens sista kapitel VII (Final Provisions) omfattar definitioner för bland annat kommissionens behörighet att ändra bilagorna II, III och IV till förordningen samt för en IPA-kommitté som bistår kommissionen. Dessutom föreskrivs i artikel 10 om hur förordningen träder i kraft.

3.3 Övriga instrument som sorterar under rubrik 6:

Instrumentet för humanitärt bistånd förblir ett separat humanitärt biståndsinstrument på grund av dess apolitiska natur. Kommissionen föreslår inte några lagstiftningsändringar för det. Instrumentet för kärnsäkerhet, genom vilket man stöder projekt som förbättrar kärnsäkerheten särskilt i EU:s närområden, hålls separat bland annat på grund av att dess rättsliga grund finns i fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen. Utöver dessa ger kommissionen ett förslag till beslut om samarbete med utomeuropeiska länder och territorier och Grönland. Inom det nuvarande ramverket har utomeuropeiska länder och territorier fått stöd från Europeiska utvecklingsfonden som står utanför budgeten, och relationerna har byggts på beslut 2013/755/EU om utomeuropeiska länder och territorier. Stödet till Grönland har omfattats av ett separat beslut 2014/137/EU. Dessa har nu slagits samman i ett beslut som gäller alla 13 utomeuropeiska länder och territorier som står i konstitutionell relation till Danmark, Frankrike eller Nederländerna (för närvarande räknas ännu till utomeuropeiska länder och territorier 12 länder och territorier som lyder under Storbritannien). Relationerna mellan unionen och de utomeuropeiska länderna och territorierna överförs enligt förslaget till beslut från en relation baserad på utvecklingssamarbete till ett ömsesidigt partnerskap, som stöder hållbar utveckling i de utomeuropeiska länderna och territorierna. Associeringen mellan unionen och de utomeuropeiska länderna och territorierna bör utveckla konkurrenskraften, stärka resiliensen, minska sårbarheter och främja samarbete och integration med de utomeuropeiska länderna och territorierna och de övriga partnerskapsländerna och grannskapsområdena.

3.4 Budgeten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

Instrumentets storleksklass och huvudmålen för finansieringen förblir i hög grad desamma som i dag. Största delen av finansieringen används för närvarande till EU:s civila krishanteringsoperationer inom Gsfp, utgifter för EU:s specialrepresentanter samt projekt inom vapenkontroll. Det är även inom ramen för de nuvarande bestämmelserna möjligt att utvidga tillämpningsområdet för instrumentet för Gusp-budgeten från de tre ovan nämnda huvudområden till nya prioriteringar.

3.5 Europeiska fredsfaciliteten

Rubrik 6 kompletteras av förslaget som framlagts av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik med stöd av kommissionen till rådets beslut om en europeisk fredsfacilitet (EPF) som står utanför budgeten. Det föreslås att man ur fredsfaciliteten finansierar sådana operationer inom ramen för unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. Faciliteten inrättas för följande budgetperiod. Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och kommissionen motiverar behovet av en fredsfacilitet med att EU genom en sådan i större utsträckning, flexibla och effektivare kan förhindra konflikter och öka säkerheten, inklusive genom militära och försvarsmässiga metoder. I motiveringarna till facilitetens föreslagna storlek fastställs de aktuella behoven, ambitionsnivån och erfarenheter av nuläget.

I artikel 1 i förslaget till rådets beslut fastställs att man föreslår att det inrättas en fredsfacilitet, eftersom man ur EU:s budget enligt fördraget om Europeiska unionen (artikel 41.2) inte kan finansiera operationer som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. Det är fråga om kommissionens tolkning av EU-fördraget. Största delen av medlemsländerna, inklusive Fin-

land, har likt rådets rättstjänst tolkat EU-fördraget annorlunda och anser att finansieringsbegränsning gäller endast EU:s egna militära operationer. Kommissionen har inte gett några tecken på att ändra sin ståndpunkt.

Genom den föreslagna fredsfaciliteten finansierar man militära operationer som omfattas av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, stöder stärkandet av kapaciteten hos tredje länders försvarsmakter och finansierar tredje länders eller andra internationella aktörers fredsbevarande operationer och andra operationer inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. Den föreslagna faciliteten ersätter den nuvarande Athena-mekanismen och den nuvarande fredsbevarande resursen för Afrika (APF) och bidrar med ett nytt starkt element, det så kallade CBSD-stödet (Capacity Building in support of Security and Development), som har en militär och försvarsmässig dimension. Det CBSD-stöd som tillämpas i dag jämte utvecklingsmål (den rättsliga grunden utgörs av artiklarna om utvecklingsmål i EU-fördraget och EUF-fördraget) föreslås i framtiden ingå i Instrumentet för grannskapspolitiken, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete (NDICI) som omfattas av budgeten. Unionens höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik gav redan år 2015 på medlemsländernas begäran tillsammans med kommissionen ett tillkännagivande om ett stöd till partnerskapsländer avsett för att stärka säkerhets- och utvecklingskapaciteten, men man lyckades inte skapa ett finansieringsarrangemang för detta stöd. Ändringen av förordningen om EU:s stabiliseringsverktyg (Instrument Contributing to Stability and Peace) som genomfördes år 2018 gör det möjligt att i liten skala genomföra insatser som noggrant avgränsats enligt utvecklingsmålen för CBSD-stödet, men tillgodoser inte det egentliga syftet med CBSD.

Finland har betonat vikten av CBSD-stödet.

Enligt förslaget är det rådet som beslutar om insatser som finansieras genom den europeiska fredsfaciliteten. Om godkännande av insatsprogram, ad hoc-biståndsinsatser, andra insatser och EU:s militära operationer som omfattas av faciliteten beslutar rådet enhälligt på föredragning av den höga representanten. Insatser som stöder partnerskapsländerna definieras på samma sätt som i den nuvarande fredsbevarande resursen för Afrika (APF) i fleråriga insatsprogram. Särskilda biståndsinsatser som den höga representanten initierat inom ramen för insatsprogrammen förutsätter godkännande av kommittén för politik och säkerhetspolitik, på samma sätt som nu i APF.

Målen för den föreslagna europeiska fredsfaciliteten och dess finansieringsområden beskrivs i kapitel 1 i förslaget. I kapitel 2 beskrivs facilitetens förvaltningsstruktur. För faciliteten inrättas en kommitté som består av representanter för medlemsländerna och som ordförande verkar en representant som utses av den höga representanten. Ordföranden har inte rösträtt enligt förslaget. Europeiska unionens avdelning för yttre åtgärder och kommissionen deltar i kommitténs möten men saknar rösträtt. Även Europeiska försvarsbyrån EDA kan kallas till möten som behandlar ärenden som gäller byrån. Kommitténs uppgift är bland annat att godkänna budgeterna för insatserna som beviljas finansiering. Beslut gällande EU:s militära operationer fattas i kommittén enhälligt, vid övriga insatser med kvalificerad majoritet. Kommitténs procedurregler godkänns med enkel majoritet. Enligt förslaget godkänner kommittén även regler för verkställande av utgifter som betalats via faciliteten. Om kommittén inte förmår fatta ett beslut överförs frågan till rådet där beslut fattas via kommittén för politik och säkerhetspolitik.

Den höga representanten föreslår att den föreslagna europeiska fredsfaciliteten förvaltas av kommissionen (chefen för tjänsten Foreign Policy Instruments som ansvarar för genomförande av Gusp-budgeten). Förvaltarens mandatperiod föreslås vara tre år. Förvaltaren ansvarar bland annat för upprättande av budgetförslag och deras genomförande och kan ge operationens befälhavare anvisningar avseende operationernas ekonomi.

Förslaget medför frågor som kräver ytterligare utredningar till exempel gällande medlemsländernas och EU-institutionernas behörighet samt rollen för enskilda operationers befälhavare när det gäller användning av medlen för operationerna. Den särskilda kommittén som i dag verkar inom ramen för Athena-mekanismen har ett roterande ordförandeskap mellan medlemsländerna, och mekanismen har inte några representanter från Europeiska unionens avdelning för yttre åtgärder eller kommissionen. Förvaltningsuppgifterna flyttas från rådets sekretariat till kommissionen: för närvarande verkar den som förvaltar Athena-mekanismen vid rådets sekretariat. För den fredsbevarande resursen för Afrika ansvarar i dag generaldirektoratet för internationellt samarbete och utveckling. Medlemsländernas beslutsfattande bör vara enhälligt i frågor gällande finansiering av militära operationer. Beslut att inleda militära operationer fattas som tidigare av rådet.

Den föreslagna fredsfaciliteten utvidgar kostnaderna som ska täckas gemensamt i militära operationer inom ramen för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. I dag fastställs finansieringen för militära operationer i rådets beslut (Gusp) 2015/528. Utgifterna för EU:s militära operationer består av tre delar: 1) principen, enligt vilken de länder som deltar betalar sina kostnader ur egen budget (till exempel personalkostnader), 2) kostnader för länderna som deltar i operationen, vilka medlemsländerna betalar själva, men som förvaltas av Athena (ofta till exempel mat, bränsle, dricksvatten) och 3) gemensamma kostnader som gäller hela truppen och som används för hela operationen. I regel täcks som gemensamma kostnader till exempel högkvarteret, utbyggnad av en viss infrastruktur, sanitärtjänster och satellitbilder. Dessutom om rådet så anser kan Athena även täcka andra kostnader. Finland har länge understött en ökning av den gemensamma finansieringen.

I avdelning A i bilaga IV till förslaget om fredsfaciliteten förtecknas kostnader som det föreslås att alltid täcks som gemensamma kostnader, vilka omfattar bland annat kostnader för att transportera EU:s insatsstyrka dit och tillbaka och bland annat kostnader för nödvändig infrastruktur för EU:s militära utbildningsoperationer. I avdelning B i bilaga IV förtecknas kostnader för vilka gemensam finansiering föreslås, ifall operationens befälhavare begär detta och medlemsländerna beslutar att göra det i enskilda fall. Det föreslås att dessa kostnader bland annat omfattar vissa sanitärkostnader och vissa kostnader gällande truppers inkvartering och infrastruktur. De kostnader för vilka det föreslås gemensam finansiering omfattar kostnader, om vilka man inte nått en överenskommelse i samband med den regelmässiga reformen av Athena-mekanismen som görs vart tredje år.

Den föreslagna europeiska fredsfaciliteten omfattar även utrustningsstöd för trupper som utbildas. Enligt uppskattningen i förslaget utgör kostnaderna för militära operationer som i dag finansieras gemensamt genom Athena-mekanismen i regel 5–15 procent av operationens alla kostnader, i vissa fall även betydligt mera. Det föreslås att andelen kostnader som ska finansieras gemensamt genom europeiska fredsfaciliteten höjs till 35–45 procent. Faciliteten kan även förvalta kostnader som de medlemsländer som deltar i operationen bekostar med nationella medel (Nation Borne Costs) på samma sätt som i Athena-mekanismen.

Stöd för partnerskapsländernas militära fredsbevarande/krishanteringsoperationer har hittills styrts via den fredsbevarande resursen för Afrika (APF) som står utanför budgeten till Afrikanska unionen eller regionala afrikanska organisationer. APF-finansieringen har hittills kanaliserats via Europeiska utvecklingsfonden (EUF) som står utanför budgeten och detta arrangemang har kritiserats. I kommissionens förslag till ny budgetram föreslås att EUF flyttas till budgeten, varvid största delen av insatser som finansieras genom APF hamnar enligt kommissionens tolkning utanför EUF, eftersom man genom dessa insatser har finansierat militära och försvarsmässiga operationer (bl.a. Finansiering för Afrikanska unionens fredsbevarande operation AMISOM). I förslaget till den europeiska fredsfaciliteten avskaffas den geografiska avgränsningen av Afrika och genom faciliteten kan man direkt stödja fredsbevarande

operationer som leds av tredje länder eller internationella organisationer. I förslaget fastställs det att EU även i framtiden förbinder sig att stödja Afrikas och Afrikanska unionens kapacitet.

Den föreslagna europeiska fredsfaciliteten finansieras med direkta bidrag av medlemsstaterna på basis av BNP. Facilitetens storlek under hela finansieringsperioden föreslås vara 9,2 miljarder euro. I förslaget bedöms att storleken är cirka tre gånger större än insatserna som i dag finansieras genom Athena-mekanismen och den fredsbevarande resursen för Afrika. Faciliteten är öppen för medlemsländernas och tredje länders bidrag. Den årliga budgeten för faciliteten ökar årligen mot slutet av finansieringsperioden. Enligt kapitel 7 rapporterar förvaltaren för kommittén om budgetläget var fjärde månad. Faciliteten har enligt förslaget såväl en intern som extern revisor.

Budgeten för de kostnader som medlemsländerna ska gemensamt täcka genom Athena-mekanismen var år 2017 cirka 60 miljoner euro. Finlands andel av de gemensamma kostnaderna är år 2018 cirka 1,47 procent. De gemensamma kostnaderna betalas från utrikesministeriets anslag, för vilka 1,2 miljoner euro per år har budgeterats åren 2014–2019. Med försvarsministeriets anslag sköts kostnader för sådana operationer som Finland deltar i, vilka ska täckas med nationella medel som förvaltas av Athena-mekanismen.

Stöd som ges via den fredsbevarande fonden för Afrika har varierat årligen. I förslaget till den europeiska fredsfaciliteten beräknas det att man sammanlagt genom Athena och den fredsbevarande fonden för Afrika finansierar cirka 250–500 miljoner euro per år. Till den fredsbevarande fonden för Afrika har medel styrts från Europeiska utvecklingsfonden, i vilken Finland har en betalningsandel på 1,51 procent. EUF (2014–2020) uppgår till 30,5 miljarder euro, varav Finlands del uppgår till 460 550 000 euro.

Det så kallade CBD-stödet som föreslås ingå i den europeiska fredsfaciliteten har ännu aldrig använts för militära eller försvarsmässiga operationer, eftersom man inte har lyckats skapa ett lämpligt finansieringsarrangemang för det.

4 Förslagets konsekvenser

Enligt preliminär bedömning har inte förslagen några konsekvenser för den nationella lagstiftningen.

Kommissionens förslag har i regel inte några betydande ekonomiska konsekvenser som direkt påverkar Finland, eftersom de finansiella instrumenten gäller samarbetet med tredje länder och insatserna som finansieras genom dessa instrument genomförs utanför unionen. När det gäller den europeiska fredsfaciliteten har statsrådet analyserat förslaget och konstaterar preliminärt att eventuella frågor gällande den nationella budgeten behandlas och man tar ställning till dem i den nationella planen för de offentliga finanserna och budgetprocessen. De övergripande ekonomiska konsekvenserna av kommissionens förslag klarnar slutligen först när man i unionen når enighet om budgethelheten. Finland får indirekta fördelar av finansieringen av yttre åtgärder särskilt genom sådant gränsöverskridande samarbete som finansieras genom det nya samarbetsinstrumentet och som bedrivs i vårt närområdet. Finländska aktörer kan även delta i projekt som finansieras genom EU:s finansiering av yttre åtgärder.

Finland anser det vara viktigt att EU:s yttre kapacitet stärks. EU ska bidra till att det internationella regelbaserade systemet bevaras och agera globalt enligt sina värden och mål. Genom finansieringen av yttre åtgärder säkerställer man att EU är en trovärdig internationell aktör som genom konkreta åtgärder förmår driva på sina politiska mål, öka stabilitet och reagera snabbt på föränderliga situationer. Unionens krishanteringsoperationer och stödet till partnerskapsländerna ökar stabiliteten i partnerskapsländerna och regionerna och stärker deras kapa-

citet att själva ansvara för sin säkerhet. Detta ökar även säkerheten i Europa och ger den europeiska gemenskapen hållbarare resultat med partnerskapsländerna. Konsekvenserna återspeglas även på Finland, särskilt via det regionala samarbetet mellan de norra regionerna samt via det gränsöverskridande samarbetet med Ryssland och finansieringen för det östra grannskapet, men också i vidare utsträckning. EU genomför utvecklingssamarbete i mottagarländerna, i vilka Finland inte kan vara verksamt ensam. Genom EU:s utrikesfinansiering kan man påverka migrationen genom att lösa de bakomliggande orsakerna till migrationen och genom att kontrollera migrationen. Det nya systemet för finansiering av yttre åtgärder siktar till att minska behovet av att ty sig till ad hoc-lösningar som kräver nationell tilläggsfinansiering. Genom utvidgningsinstrumentet stöds EU:s kandidatländer samt reformer och anpassning till unionens normer och värden i eventuella kandidatländer.

Finland understöder strävan efter en flexiblere finansiering av yttre åtgärder. EU bör kunna reagera på föränderliga situationer.

5 Ålands behörighet

Landskapet Åland svarar för genomförandet av Europeiska unionens rättsakter till den del ärendet omfattas av landskapets behörighet. Bestämmelser om fördelning av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet finns i självstyrelselagen för Åland (1144/1991). Bestämmelser om landskapets och rikets lagstiftningsbehörigheter finns i 18 § respektive 27 § och 29 § i den lagen. Åland saknar behörighet i ärenden gällande Europeiska unionens utrikesfinansiering.

6 Nationell behandling av förslagen och behandling inom Europeiska unionen

U-skrivelsen har behandlats i sektionen för yttre förbindelser enligt skriftligt förfarande. MFF-ledningsgruppen behandlade U-skrivelsen den 2 juli 2018 och EU-ministerutskottet den 5 juli 2018.

För behandling av kommissionens förslag till ett omfattande samarbetsinstrument inrättas i rådet en ny ad hoc-arbetsgrupp. Utvidgningsinstrumentet behandlas i utvidgningsarbetsgruppen. Behandlingen inleddes i slutet av juni. Det har preliminärt föreslagits att den föreslagna europeiska fredsfaciliteten behandlas i arbetsgruppen med råd för yttre förbindelser (Relexgruppen), men beslut om detta har ännu inte fattats. Europaparlamentet har inte ännu utsett föredraganden.

7 Statsrådets ståndpunkt

Fastställande av EU:s yttre verksamhet förutsätter ett finansieringssystem för yttre åtgärder, genom vilket man kan stödja genomförandet av EU:s politiska mål i fråga om tredje länder och främja ingripandet i globala utmaningar.

Statsrådets ståndpunkt är följande i det inledande skedet:

Statsrådet förhåller sig positivt till kommissionens strävan efter att förenkla finansieringssystemet för yttre åtgärder samt göra systemet mer konsekvent och flexiblere genom att kombinera instrument och öka andelen av programfri finansiering. Statsrådet förhåller sig positivt till det nya omfattande samarbetsinstrumentet som kommissionen föreslagit, inklusive införande av Europeiska utvecklingsfonden i budgeten. Samtidigt betonar statsrådet att i det nya läget bör man på lämpligt sätt se till att medlemsländerna och organens olika generaldirektorat

kan delta i beslutsfattandet samt att medlemsländerna förbinder sig till den strategiska finansieringsplanen.

Med tanke på säkerheten i Finland och Europa är det väsentligt att finansieringen av yttre åtgärder även riktas till vårt närområde och grannskapen i norr och öster. Statsrådet strävar efter att säkerställa att finansiering som beviljas genom instrumentet för grannskapspolitiken, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete som kommissionen föreslagit tillkommer Östersjöområdet och den arktiska regionen, den nordliga dimensionen och det gränsöverskridande samarbetet med Ryssland. Lagstiftningen bör göra det möjligt att genomföra samma insatser som i dag i Finlands närområde och i det östra grannskapet samt ta i beaktande nya initiativ i fråga om bland annat Arktis. Ur Finlands perspektiv är det positivt att förslaget till förordning omfattar ett separat avsnitt som tar i beaktande grannskapspolitiken och det gränsöverskridande samarbetets särdrag.

Statsrådet bifaller att instrumentet för grannskapspolitiken, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete geografiskt sätt fokuserar på EU:s grannskapsområden, Afrika samt de minst utvecklade och bräckliga staterna. Utvecklingsfinansieringens fokus bör ligga på Afrika. Med de mest utvecklade partnerskapsländerna, såsom de utomeuropeiska länderna, kan man bedriva andra samarbetsformer.

Instrumentet bör stödja EU:s politiska mål, som fastställs särskilt i EU:s globala strategi och det europeiska samförståndet om utvecklingspolitiken samt stärka EU:s roll i genomförandet av de globala referensramarna, såsom Agenda 2030 och klimatavtalet i Paris. De rättsliga grunderna för förslagets övergripande mål är värda att stöda. De särskilda målen i artikel 3.2 i förordningen bör dock utvidgas att även omfatta bekämpning av fattigdom.

Finland understöder kommissionens förslag att avsätta mer utvecklingsfinansiering för att lösa de bakomliggande orsakerna till migrationen särskilt i Afrika och Mellanöstern. Statsrådet understöder kommissionens förslag att öronmärka cirka 10 procent av det huvudsakliga finansieringsinstrumentet under utrikesrubriken för att lösa de bakomliggande orsakerna till migrationen och kontrollera migrationen. Finland anser kommissionens förslag att separat reservera programfri finansiering (cirka 12 procent) för akuta behov och förmåga att reagera på prioriteringar vara motiverat och framhäver i detta avseende särskilt insatser som gäller kontroll över migrationen. I det fortsatta arbetet ska inbördes förhållandet mellan ovan nämnda frågor utredas. När det gäller beslutsfattande och förvaltning i anknytning till programfri finansiering samt medlemsländernas roll i beslutsfattandet behövs det ytterligare utredningar. Statsrådet betonar att när det gäller migrationsfinansieringen som sorterar under olika huvudrubriker i budgetramarna ska man se till att de insatser som finansieras överensstämmer med det samarbete som bedrivs med ursprungs- och transitländer. Statsrådet understryker att man kan påverka de bakomliggande orsakerna till migrationen såväl genom finansiering av yttre åtgärder som inom många av EU:s politiska sektorer, såsom utrikes- och säkerhetspolitiken, handels-, miljö- och jordbrukspolitiken. Statsrådet betonar att ökad programfri finansiering ska bör främja det att man inte framtiden inte behöver ty sig till ad hoc-arrangemang som kräver nationell tilläggsfinansiering.

Statsrådet anser det preliminärt vara ett steg i rätt riktning åtagandena i kommissionens förslag, enligt vilket 92 procent av insatserna som förordningen gäller ska uppfylla ODA-kriterierna. Samma gäller för åtaganden, enligt vilka 20 procent av insatserna ska riktas till humanitär utveckling, inklusive jämställdhet mellan könen och flickors egenmakt, och 25 procent till att främja klimatinsatser.

Statsrådet betonar att förordningen bör bygga på de mänskliga rättigheterna. De mänskliga rättigheterna, demokrati och jämställdhet mellan könen ska vara övergripande teman. Det är po-

sitivt att sexuell och reproduktiv hälsa, sexuella och reproduktiva rättigheter är med som samarbetsområden i såväl de geografiska som tematiska programmen.

Programplaneringen för EU:s utvecklingssamarbete ska bygga på partnerskapsländernas behov, kapacitet, åtaganden och prestationer. Det är viktigt att medlemsländerna deltar i programplaneringen i ett tidigt skede och under hela processen, även på nationell nivå. Såväl geografiska som tematiska programplaneringsdokument som faller under NDICI-instrumentet ska vara prestationsbaserade. Finland understöder ett närmare samarbete mellan medlemsländerna till exempel genom gemensamma analyser, men de gemensamma programplaneringsdokumenten får inte ersätta medlemsländernas egna landprogram.

Statsrådet anser kommissionens förslag att integrera Europeiska fonden för hållbar utveckling (EFHU) och garantifonden för yttre åtgärder som lyder under Europeiska investeringsbanken till en finansieringshelhet. Statsrådet understöder kommissionens förslag till att det nya instrumentet är globalt, medan dess föregångare EFHU fokuserade på Afrika och Europas grannskapsområde. Statsrådet framhäver emellertid att i och med att det geografiska området utökas är det viktigt att se till att en tillräcklig stor del av stödet riktas till att lösa de bakomliggande orsakerna till migrationen. Instrumentets lämplighet som finansieringsinstrument i de fattigaste och bräckligaste länderna samt länder som lider av konflikter bör utredas. Vid bearbetning av förslaget bör man fästa uppmärksamhet vid vilka helhetseffekter och risker sammankopplingen av olika hävstångsinstrument innebär. Dessutom är det viktigt att säkerställa att den ökande användningen av finansiella instrument och ökandet av deras flexibilitet inte försvagar transparensen i användningen av EU-medel och administrationens transparens. Ur Finlands perspektiv är det viktigt att man i programmets administrativa struktur och i beslutsfattandet säkerställer likvärdiga möjligheter för alla medlemsstater att effektivt delta i beslutsfattandet. En osund konkurrens mellan EIB-gruppen och andra motsvarande nationella och internationella aktörer och kommissionen ska undvikas.

Statsrådet anser det vara positivt att instrumentet för stöd inför anslutningen även i framtiden förblir ett separat instrument för finansiering av yttre åtgärder under utrikesrubriken. Statsrådet anser det vara viktigt att den fleråriga budgetramen kan granskas bland annat i samband med att unionen utvidgas. Under den kommande budgetperioden bör man förbereda sig på att Montenegro och Serbien eventuellt ansluter sig till unionen. Statsrådet anmärker att förslaget tar i beaktande hur utvecklingen av läget i Turkiet påverkar anslutningsstödet. Enligt Finland bör man se till anslutningsstödet kontinuitet och överensstämmelsen med den övriga finansieringen av yttre åtgärder. Statsrådet anser det vara viktigt att man vid fördelning av anslutningsstödet på ett flexibelt sätt kan reagera på aktuella oväntade utmaningar.

Statsrådet understöder ökad strategisk fördelning av stödet och en effektivare programplanering för och ett effektivare genomförande av stödet i länder som erhåller anslutningsstöd. Statsrådet önskar fler förebyggande åtgärder för att undvika att stödet anhopas och förblir oanvänt.

Statsrådet understöder att instrumentet för humanitärt bistånd förblir oförändrat. Man bör även i framtiden säkerställa att det humanitära biståndet är oberoende och apolitiskt. Kontinuiteten av det humanitära biståndet samt kontinuiteten av utvecklingen och säkerheten bör finansieras genom ett omfattande samarbetsinstrument, enligt kommissionens förslag. På samma sätt bör förberedelser inför katastrofrisker när det gäller finansiering av yttre åtgärder finansieras genom samarbetsinstrumentet, så att det humanitära biståndet endast används vid akuta kriser.

Statsrådet anser att finansiering av fred och säkerhet bör granskas övergripande tillsammans med specialinstrumentet den europeiska fredsfaciliteten som står utanför budgeten. Statsrådet anser att de helheter som den europeiska fredsfaciliteten omfattar, såsom utvidgandet av ge-

mensamma kostnader i EU:s militära operationer samt utvecklande av partnerskapsländernas kapacitet. Unionens säkerhet förutsätter att kapaciteten för partnerskapsländernas säkerhetssektor, inklusive militära aktörer, stärks. Statsrådet utgår från att insatserna bör finansieras genom budgeten i så stor utsträckning som möjligt.

Statsrådet understöder att man ökar den gemensamma finansieringen för militär krishantering. På detta sätt kan man undvika att kostnaderna faller i orimlig hög grad på operationer och medlemsländer som deltar i beredskapsrotationen för EU:s stridsgrupper. En jämnare fördelning av bördan mellan medlemsländerna skulle sporra och främja mobiliseringen av trupperna i synnerhet för mer krävande operationer samt skulle göra det möjligt att planera på ett förutseende sätt. Enligt statsrådets ståndpunkt stöder utvidgandet av kostnader för militära Gsfp-operationer som ska täckas gemensamt utvecklingen av EU:s militära krishantering.

Detaljerna av den föreslagna fredsfaciliteten, inklusive dess omfattning, innehållsmässiga och regionala prioriteringar, rättsliga synpunkter och beslutsförfarande bör preciseras. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid förslaget rättsliga grund och medlemsstaternas behörighet. Att Afrika förblir ett prioriterat område när det gäller stödinsatser är med tanke på stärkandet av EU:s egen säkerhet motiverat.

Statsrådet anser det vara en bra lösning att Gusp-budgeten bevaras som ett separat instrument bland annat med tanke på utvecklingen av EU:s civila krishantering.

Statsrådets ståndpunkt preciseras i och med att förhandlingarna framskrider. Den dimensionering av finansieringen som förslagen omfattar kommer att tas ställning till separat i samband med förhandlingarna om budgetramen.