



Meddelande om revidering av EU:s policy för utvecklingssamarbete

2016/17:FPM51

Utrikesdepartementet

2017-01-10

Dokumentbeteckning

KOM (2016) 740

Förslag till ett nytt europeiskt samförstånd om utveckling Vår värld, vår
värdighet, vår framtid

Sammanfattning

Kommissionen publicerade den 22 november 2016 meddelandet om en revidering av EU:s policy för utvecklingssamarbete. Utgångspunkten för revideringen är omvärldsförändringar och Agenda 2030. Efter en genomgång av dessa utgångspunkter beskriver meddelandet en reviderad utvecklingspolicy strukturerad i fem huvudområden: människor, planet, välbefinnande, fred, partnerskap. Därefter följer ett avsnitt som rör genomförande, inklusive principerna för ett effektivt utvecklingssamarbete samt vikten av en samstämmig politik för utveckling.

Regeringen är övergripande positiv till meddelandets innehåll, men hade velat se starkare skrivningar om bland annat sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, ett starkare integrerat jämställdhetsperspektiv samt skrivningar om säkerhet och utveckling som respekterar de i OECD DAC överenskomna ODA-kriterierna.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den första övergripande utvecklingspolicyn på EU-nivå var *Development Policy Statement* från 2000. Den var del av en genomgripande reformering av EU-biståndet och omfattade endast gemenskapsbiståndet.

Fem år senare, 2005, beslutades *European Consensus on Development*. Policyn togs fram i en kontext präglad av att ramverket kring FN:s millenniemål, som i sin tur byggde på hela 1990-talets pärlband av stora FN-konferenser. EU ville svara upp mot att MDG-ramverket i detta skede fått fotfäste och genomslag inom den globala utvecklingspolitiken. Under 2005 lyckades EU också enas om ett historiskt gemensamt EU-åtagande om 0,7 % av BNI till ODA till år 2015.

European Consensus on Development är ett tämligen unikt dokument, eftersom det är undertecknat av såväl rådet som kommissionen och Europaparlamentet. I april 2014 undertecknade även Europeiska utrikestjänsten (EEAS) dokumentet, vilket ger policyn ett brett institutionellt ägarskap. Dokumentet är därmed den första utvecklingspolicy på EU-nivå som omfattar både gemenskapsbiståndet och i delar även medlemsstaternas utvecklingssamarbete. En uppdatering av gemenskapsdelen av *European Consensus* gjordes genom *Agenda for Change* 2011/2012.

Vid FN:s toppmöte den 25 september 2015 antog världens stats- och regeringschefer Agenda 2030 med 17 globala mål och 169 delmål för hållbar utveckling. Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling syftar till att utrota fattigdom och hunger, förverkliga de mänskliga rättigheterna för alla, uppnå jämställdhet och egenmakt för alla kvinnor och flickor samt säkerställa ett varaktigt skydd för planeten och dess naturresurser. I korthet – skapa ett långsiktigt hållbart samhälle för alla. Agendans mål är integrerade och odelbara samt balanserar de tre dimensionerna av hållbar utveckling: de ekonomiska, sociala och miljömässiga. Agenda 2030 är inte juridiskt bindande, utan förutsätter vilja och engagemang hos länderna för att uppnås. EU har i förhandlingsprocessen haft en starkt pådrivande roll i agendans tillkomst och utformning.

Kommissionen presenterade i november 2016 en grupp meddelanden som berör Agenda 2030; dels det bredare paraplymeddelande som berör samtliga EU:s verksamhetsområden (COM(2016) 739), dels en reviderad *European Consensus on Development* (COM(2016) 740) som behandlas i denna faktrapomemoria. Kommissionen presenterade även ett meddelande (SWD2016/380 och 381) om post-Cotonou, d.v.s. ett förnyat partnerskap mellan de s.k. AVS-länderna (79 länder i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet) och EU:s medlemsstater efter att det nuvarande Cotonouavtalet löper ut 2020. Frågan om kopplingen mellan Consensus och post-Cotonou samt övergripande finansiellt ramverk är ännu oklar. Ett annat relaterat dokument är EU:s globala strategi som övergripande behandlar Agenda 2030 i ett EU-externt sammanhang. Meddelandet om en reviderad *European Consensus on Development* presenterades den 22 november 2016.

Meddelandet syftar till att ta fram en ny gemensam ansats till utvecklingspolicy för EU och medlemsstaterna mot bakgrund av omvärldsförändringar och Agenda 2030.

Meddelandet beskriver den förändrade omvärld som utvecklingssamarbetet idag verkar i. Här nämns bland annat den ökade andelen fattiga i sköra och konfliktdrabbade stater, att en majoritet av världens fattiga bor i länder med ökad ojämlikhet samt en lång rad utmaningar såsom bristande jämställdhet, krympande utrymme för civilsamhället och klimatförändringar.

Efter en beskrivning av Agenda 2030 redogör meddelandet för EU:s svar på agendan och utmaningarna i omvärlden. Här beskrivs EU:s starka åtagande att genomföra agendan, vikten av samverkan samt den centrala roll som utvecklingssamarbetet har. Därefter redogörs för grundläggande principer för EU:s utvecklingssamarbete, bl.a. i artikel 21(1) i EU-fördraget, såsom demokrati, rättsstatens principer och mänskliga rättigheter. Meddelandet hänvisar även återkommande till artikel 208, vilken fastställer att det främsta målet för EU:s utvecklingssamarbete ska vara minskning och på sikt utrotning av fattigdom. Vidare understryks ett rättighetsperspektiv och jämställdhet som centrala principer och värderingar i EU:s utvecklingssamarbete.

Meddelandet beskriver därpå utvecklingssamarbetets inriktning med bas i Agenda 2030 utifrån de fem områdena människor, planet, välbefinnande, fred och partnerskap (*people, planet, prosperity, peace and partnership*).

Inom området människor lyfts fattigdomsbekämpning i alla dess dimensioner fram som det övergripande målet för EU:s utvecklingssamarbete. Avsnittet tar upp områden som svält, hälsa, utbildning av kvalitet samt social trygghet och produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor liksom inkluderande ekonomisk tillväxt. Flickors och kvinnors rättigheter, ökade insatser mot fattigdom i sköra och konfliktdrabbade länder samt stärkt motståndskraft lyfts fram.

Under rubriken planet betonas miljömässig hållbarhet och ett stabilt klimat för fattigdomsbekämpning och att dessa aspekter genomgående ska integreras i samarbetsstrategier. Hållbar hantering av naturresurser liksom hållbar energi, hållbar konsumtion och produktion, cirkulär ekonomi och ekosystemtjänster lyfts fram.

Under rubriken välbefinnande behandlas vikten av inkluderande och hållbar tillväxt och skapandet av produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor. Handel och investeringar som gynnar hållbar utveckling i utvecklingsländer betonas, samt samverkan med både inhemsk och internationell privat sektor. Hållbart jordbruk och fiske understryks liksom fortsatt stöd till digitalisering för utveckling.

Under avsnittet fred lyfts vikten av att verka för inkluderande och fredliga samhällen, demokrati, effektiva och ansvariga institutioner, rättsstatens principer liksom mänskliga rättigheter. Här understryks den bredd av instrument som används för att förebygga, hantera och underlätta lösningen av konflikter och kriser, möta humanitära behov och bygga fred. Bland annat nämns kapacitetsbyggande för säkerhet och utveckling (*capacity-building for security and development*, CBSD) och stöd till säkerhetssektorreform. Ökad samstämmighet och komplementaritet mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete lyfts fram. Sendairamverket om katastrofriskreducering betonas. Under detta avsnitt beskrivs migration som en positiv kraft för utveckling, men även som en utmaning, om den inte hanteras väl.

Under avsnittet partnerskap understryks behovet av samarbete och koordinering för att uppnå hållbar utveckling. Här betonas samarbetsländernas ägarskap men även vikten av partnerskap som bland annat innefattar civilsamhället, privata sektorn, fackföreningar, akademien, multilaterala organisationer och diaspora. Vidare betonas att EU:s utvecklingssamarbete måste vara kontextspecifikt och fokuserat på minst utvecklade länder samt på sviktande och konfliktdrabbade länder.

I det följande avsnittet beskrivs hur EU:s genomslag ska öka. Här lyfts vikten av att stödja länder i att ta fram nationella utvecklingsstrategier och stöd till inhemsk resursmobilisering. Här återges även EU:s kollektiva åtagande om ett bistånd om 0,7 procent av BNI samt ett bistånd om 0,15 procent och på sikt 0,20 procent av BNI till de minst utvecklade länderna. Behovet av samstämmighet för utveckling inom alla områden som Agenda 2030 omfattar slås fast. Här nämns bland annat användning av ex ante konsekvensanalyser och ex post utvärderingar för större policyinitiativ. Utvecklingseffektivitet lyfts fram, inklusive frågor om ägarskap, transparens och att använda samarbetslandets system. Slutligen beskrivs rapportering och uppföljning, bland annat indikatorerna inom ramen för Agenda 2030, som ett sätt att mäta utveckling på landnivå. En halvtidsöversyn av genomförandet av denna utvecklingspolicy föreslås.

Meddelandet innehåller inte några formella förslag med regelpåverkan.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet innehåller inte några formella förslag med budgeteffekter.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar i stora drag meddelandet. Utgångspunkten i viktiga omvärldsförändringar och den nya utvecklingsdagordningen med Agenda 2030, Addis Abeba Action Agenda samt klimatavtalet från Paris ligger i linje med regeringens syn, vilken tydliggörs i Policyramverket för utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd (skr. 2016/17:60). Regeringen välkomnar en bättre samverkan mellan medlemsstaternas och EU:s övergripande utvecklingssamarbete samt samstämmighet för utveckling inom alla områden som Agenda 2030 omfattar. Det är viktigt att samstämmigheten mellan den reviderade utvecklingspolicyn (Consensus) och efterföljaren till Cotonou-avtalet säkras. Det är positivt att meddelandet uttrycker ett tydligt fokus på fattigdomsbekämpning i alla dess dimensioner. Det är också viktigt att eventuella utgifter finansieras inom beslutade budgetramar och med respekt för beslutade nivåer på utgiftstaket.

Meddelandet omfattar centrala tematiska områden och utgångspunkter som regeringen särskilt betonar: jämställdhet, miljö- och klimat, hållbar energi, freds- och statsbyggande samt en rättighetsbaserad ansats. Samtidigt skulle exempelvis jämställdhet kunna integreras tydligare i hela dokumentet. Även klimat- och miljöfrågorna skulle kunna betonas ytterligare. Exempelvis saknar regeringen ett omnämnande av farliga ämnen, kemikalier och avfall samt giftfria kretslopp, även i relation till mänskliga rättigheter.

Regeringen välkomnar att EU:s kollektiva åtagande om ett bistånd om 0,7 procent av BNI respektive 0,15 procent (och på sikt 0,20 procent) till de minst utvecklade länderna finns med. Det är viktigt att principerna om utvecklingseffektivitet betonas liksom vikten av samstämmighet. Regeringen välkomnar fokus på de minst utvecklade länderna och på stater i sviktande situationer.

Regeringen välkomnar att meddelandet uttrycker en ambition om att stärka synergierna mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete och att meddelandet samtidigt understryker vikten av att värna de humanitära

Regeringen konstaterar att skrivningarna om sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) i meddelandet är mycket svaga. Regeringen och likasinnade länder är eniga om att inte acceptera svagare formuleringar än överenskommet språk i rådsslutsatserna om jämställdhet i utvecklingssamarbetet från maj 2015 (para 10). I meddelandet saknas bekräftelse på EU:s engagemang för främjandet, skyddet och förverkligandet av varje individs rätt att utöva full kontroll över frågor som rör deras sexualitet och sexuella och reproduktiva hälsa, utan diskriminering, tvång eller våld samt behovet av tillgång för alla till omfattande information och utbildning avseende sexuell och reproduktiv hälsa. Det bör nämnas att motståndet mot SRHR inom EU är mycket starkt och systematiskt från ett fåtal medlemsstater.

Föregående utvecklingspolicy (*Consensus*) inkluderade sexuell och reproduktiv hälsa som en flerdimensionell aspekt på fattigdomsbekämpning och som en mänsklig utvecklingsfråga avgörande för att uppnå Milleniemålen. Nuvarande meddelande nämner SRHR endast i sammanhanget jämställdhet och kvinnors rättigheter och erkänner inte SRHR som universella principer och rättigheter. Den väsentliga länken mellan SRHR och spridningen av HIV har dessutom gått förlorad.

På området säkerhet och utveckling konstaterar regeringen att meddelandet beskriver aktiviteter som förefaller gå bortom OECD-DAC:s politiskt överenskomna ODA-kriterier. Regeringen är angelägen om att bistånds- och säkerhetsinsatser kompletterar varandra. Samtidigt är det centralt att ODA-kriterierna respekteras och att det inte sker en sammanblandning av finansiering och mandat.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Kommissionen presenterade meddelandet vid rådet för utrikes frågor (utveckling) den 28 november 2016. Medlemsstaterna välkomnade överlag meddelandet, som en viktig del i genomförandet av Agenda 2030. Ett flertal medlemsstater lyfte fram jämställdhet som en nyckel till hållbar utveckling. Ett antal medlemsstater önskade starkare språk kring sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, medan några medlemsstater var nöjda med nuvarande referens. Skrivningarna om migration ansågs överlag balanserade. Länken mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete lyftes fram av medlemsstaterna och några önskade se en närmare koppling än den som

uttrycks i meddelandet. Några medlemsstater ansåg att utvecklingssamarbete och säkerhet måste närma sig varandra. Ett par medlemsstater underströk särskilt vikten av ett fortsatt starkt engagemang för klimatåtgärder. Flera medlemsstater önskade en formell anslutning till Consensus av det civila samhället och av den privata sektorn.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget är inte en lagstiftningsakt. Utvecklingssamarbetet bidrar till att uppnå syftet med EU:s externa agerande. Detta inkluderar syftet som uttalas i Artikel 21(2)d av EU-fördraget om att bidra till ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling i utvecklingsländer, med huvudsyftet att utrota fattigdom, som uttrycks i Artikel 208 i fördraget om EU:s funktionssätt.

Avsikten är att en reviderad utvecklingspolicy (*Consensus*) ska beslutas gemensamt av kommissionen, rådet och Europaparlamentet i likhet med det nu gällande *European Consensus on Development*.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Eftersom förslaget inte är en lagstiftningsakt är rubriken inte tillämplig.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rådet och Europaparlamentet inleder nu sitt arbete med meddelandet (en första diskussion genomfördes på rådet för utrikes frågor (utveckling) den 28 november 2016). Europaparlamentet väntas presentera ett yttrande i februari 2017. Ambitionen är att nå fram till en gemensam hållning mellan kommissionen, rådet och Europaparlamentet under första hälften av 2017.

