



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 18.11.2002  
KOM(2002) 639 endelig

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

**Afbinding: Forbedre bistandens effektivitet**

# MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

## Afbinding: Forbedre bistandens effektivitet

### Indledning

1. Debatten om afbinding af bistand har længe haft en central placering i drøftelserne om udviklingspolitik. I de seneste år er der internationalt opstået almindelig enighed om, at den praksis, at tildeling af bistand direkte eller indirekte betinges af, at den pågældende bistand benyttes til køb af varer og tjenesteydelser i donorlandet, mindsker bistandens effektivitet. Det er generelt erkendt, at afbinding af bistand er en vigtig faktor i en sammenhængende udviklingspolitik, der gavner de fattige.
2. Afbindingen af bistand er et vigtigt spørgsmål i debatten om bistandsbestræbelsernes sammenhæng og effektivitet og donorernes troværdighed. På den ene side opfattes afbinding som et stærkt tegn på generøsitet og solidaritet. På den anden side - og måske mere relevant - er der en opfattelse af, at afbinding forbedrer gennemsigtigheden og ansvarligheden i forbindelse med forvaltning og levering af bistand. Afbinding kan derfor have en vigtig effekt med hensyn til at mindske mulighederne for korrupsion og dårlig ledelse. Det ses også som en faktor, der fremmer udviklingslandenes deltagelse i forvaltningen af programmer og projekter. En fuldstændig afbinding af bistand - uden huller og omgåelsesmuligheder - er langt fra retorik, men kan have betydelige konkrete udviklingskonsekvenser i marken. Donorsamfundet opfordres derfor til omhyggeligt at analysere de potentielle følger heraf. Dette vil kræve fuld gennemsigtighed ved anvendelsen og omgående besvarelse af alle anmodninger om oplysninger.
3. Afbinding af bistanden forbedrer dens effektivitet. Da kun projektbistand kan bindes, vil afbinding også gøre det lettere at bevæge sig hen imod sektor- eller budgetstøtte ved at reducere sammenkædningen i hvert donorland mellem bistand og kommercielle interesser, der er en vigtig årsag til træghed. Det er også ofte blevet fremført, at en fuldstændig afbinding af bistand vil øge værdien af den offentlige udviklingsbistand gennem mere omkostningseffektive leverancer, således at de finansielle ressourcer, der er til rådighed for udviklingsaktiviteter, reelt vil blive øget. Denne tanke om "øget offentlig udviklingsbistand gennem mere valuta for pengene" støttes af Verdensbankens skøn om, at en fuld afbinding kan sænke omkostningerne i forbindelse med bistandstransaktioner med op til 25 %. OECD's komité for udviklingsbistand (DAC) følger samme linje ved at skønne, at denne reduktion kan udgøre mellem 15 og 30 % af omkostningerne<sup>1</sup>.
4. Det fremføres endvidere i brede kredse, at bunden bistand har en negativ virkning ved at tilvejebringe leverancer, der er uforenelige med leverancer fra andre donorer til samme sektor i modtagerlandet. Bunden bistand kan også følge af en blanding af handelsmæssige overvejelser eller protektionisme, som bringer bistanden i modstrid med den alment accepterede tanke om modtagerlandets "ejerskab", og som fører til en fremgangsmåde, der i for høj grad er donorstyret.

---

<sup>1</sup> OECD Observer, Policy Brief "Untying Aid to the least Developed Countries", juli 2001.

5. Til trods for disse bredt accepterede antagelser om positive virkninger gennem nedbringning af omkostningerne mangler vi supplerende oplysninger om de øvrige potentielle positive virkninger af en afbinding. Disse omfatter spørgsmål såsom de positive virkninger af afbinding på landes ejerskab og virkningerne for udviklingslandes selskabers evne til effektivt at deltage i og konkurrere på et marked helt uden bindinger med hensyn til indkøb af varer og tjenesteydelser til udviklingsformål. Yderligere spørgsmål er virkningerne af en fuldstændig afbinding - herunder blandt alle udviklede lande og udviklingslande - på udviklingen af lokale markeder i udviklingslande; den potentielle eksistens af en marginal grad af afbinding, dvs. en vis grad af åbenhed, hvorover der kun er marginale fordele; virkningerne af bunden bistand, såsom ydelse af bistand knyttet til yderligere politikker, hvortil leverancerne udelukkes fremstilles i donorlandet. Vi er heller ikke helt sikre på de mulige virkninger af afbinding med hensyn til afbalancering af indsatsen mellem donorerne, påvirkning af offentlighedens støtte (især skatteydernes) og udviklingen i bistandsstrømmene.
6. Donorsamfundet er besluttet på at fortsætte debatten om virkningerne af afbinding og om forbindelsen mellem afbinding og bistandens kvalitet, effektivitet og synlighed. OECD har i årenes løb brugt meget tid på at analysere dette emne og på at behandle det i sit relevante politiske forum, nemlig komitéen for udviklingsbistand (OECD/DAC). Dette arbejde fandt sit første konkrete udtryk i de henstillinger om afskaffelse af den bundne offentlige udviklingsbistand til de mindst udviklede lande, der blev vedtaget af OECD/DAC i maj 2001 efter lange og vanskelige forhandlinger. Kommissionen betragter disse henstillinger som et godt politisk signal, et første - men utilstrækkeligt - skridt i den rigtige retning. Henstillingen har på grund af sine mange betingelser, begrænsninger og smuthuller kun en meget lille indvirkning på en marginal del af den offentlige udviklingsbistand.
7. EU inkluderede en klar forpligtelse til yderligere drøftelser af afbinding af bistand i sit forhandlingsgrundlag på den internationale konference om udviklingsfinansiering (FFD)<sup>2</sup>. FFD førte til, at det internationale samfund forpligtede sig til at "støtte og forbedre nylige bestræbelser og initiativer, såsom afbinding af bistand"<sup>3</sup>. Afbinding af bistand blev således anerkendt i Monterrey som et muligt middel til at forbedre disse leverancers effektivitet.
8. Det Europæiske Fællesskab har selv lang erfaring med afbindingselementer som følge af, at dets udviklingsprogrammer står åbne for medlemsstaterne og i stigende grad også for modtagerlandene. Sådanne afbindingselementer har indgået i Fællesskabets udviklingsprogrammer siden den første Yaoundé-konvention i 1963<sup>4</sup>. Midt i 1990'erne bekræftede Kommissionen som del af sin politiske dialog med Europa-Parlamentet<sup>5</sup> igen sin støtte til tanken om afbinding og dens potentielle rolle i forbindelse med en forbedring af udviklingspolitikken<sup>6</sup>. Med dette dokument er det

---

<sup>2</sup> Monterrey, Mexico, 18. til 22. marts 2002.

<sup>3</sup> Punkt 43 i Monterrey-konsensudokumentet.

<sup>4</sup> Den første Yaoundé-konvention mellem EF og dets medlemsstater og de associerede afrikanske lande og Madagaskar, 1963.

<sup>5</sup> Svar på forespørgsel nr. 1618/96 fra Europa-Parlamentet (Howitt), EFT 1996, C 322/95.

<sup>6</sup> Kommissionen fremlagde en første meddelelse om afbinding i 1991 (SEK(31) 2273 endelig udg. af 25.11.1991), og der blev afholdt drøftelser i Rådet (udvikling) uden konkrete resultater den 4.5.1992, 18.11.1992, 25.5.1993 og 28.11.1997.

hensigten at konsolidere Kommissionens fremgangsmåde og gøre status over den aktuelle situation med hensyn til afbinding af Fællesskabets bistand.

9. Denne meddelelse præsenterer Kommissionens holdning til afbinding (*Del I*) og gør rede for situationen i forbindelse med afbindingen af Fællesskabets bistand (*Del II*). Den analyserer derefter spørgsmålene i forbindelse med afbinding af medlemsstaternes bilaterale bistand (*Del III*) og giver endelig konkrete anbefalinger (*Del IV*).

### ***Del I. En vision om afbinding***

10. Siden den første Lomé-konvention<sup>7</sup> har Fællesskabets bistand været baseret på partnerskab, der er centreret om tanken om ejerskab. Partnerskab og ejerskab kan ikke blot behandles som erklæringer om gensidig respekt og anerkendelse. De har også konkrete følger for begrebet afbinding. Debatten om afbinding kan ikke kun være en debat mellem donorer, som løses inden for donorerens fora. Den indebærer nødvendigvis en høj grad af engagement fra modtagerlandenes side. Fællesskabets bistand har siden begyndelsen placeret modtagerlandet centralt på grundlag af den antagelse, at kvaliteten af dialogen med partnerne er af afgørende betydning for en vellykket udviklingspolitik. Kommissionen har derfor været stærkt interesseret i at inddrage partnerudviklingslandene i afbindingsdialogen og introducere et beslutningselement fra deres side.
11. Meddelelsen om Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik<sup>8</sup> fokuserede igen Fællesskabets aktiviteter på en række prioriteter, herunder regional integration og institutions- og kapacitetsopbygning. Det internationale samfund har anerkendt, at begge disse elementer har central betydning for kampen mod fattigdom, for en bæredygtig udvikling i alle regioner og for forebyggelse af konflikter. Det Europæiske Fællesskabs egne erfaringer betyder, at det indtager en aktiv og ledende rolle på disse områder. I en sammenhængende approach har Kommissionen derfor været interesseret i, at en afbinding af Fællesskabets bistand skal benyttes som et middel til gensidigt at gavne og støtte disse to elementers potentiale.
12. Et af målene for afbinding, og måske det vigtigste, er at forbedre den offentlige udviklingsbistands effektivitet og virkning. DAC-henstillingen om afbinding anerkender som princip målet om at opnå en balance i indsatsen mellem medlemmerne af DAC. Den erkender også, at regeringer, parlamenter og offentligheden som sådan har en legitim og vigtig interesse i at opnå balance i fordelingen af indsatsen<sup>9</sup>. Det er afgørende, at de midler, der benyttes til afbinding, ikke skaber nogen konkurrenceforvridning mellem de donorer, der er længst fremme, og de øvrige donorer. En sådan forvridning kunne sende et blandet signal til de mest gavmilde donorer og således få negative følger for den offentlige udviklingsbistands størrelse. Dette placerer klart spørgsmålet om afbinding af bistand inden for debatten om udviklingsfinansiering og taler for det mål på 0,7 % af BNI, som der er international enighed om.

---

<sup>7</sup> Første Lomé-konvention (1975) mellem Det Europæiske Fællesskab og landene i Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet (AVS-landene). Den førte til fem generationer af partnerskabsaftaler mellem EF og suveræne AVS-stater.

<sup>8</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: "Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik", 26. april 2000, KOM(2000) 212 endelig.

<sup>9</sup> OECD, The DAC Journal Development Co-operation 2001 Report, 2002, vol. 3, nr. 1, s. 43.

13. Afbinding af bistand er ikke et isoleret spørgsmål. Det er en del af den igangværende debat om bistandens effektivitet og harmoniseringen af donorernes politikker og procedurer. Det skal erindres, at Det Europæiske Råd i Barcelona forpligtede Den Europæiske Union til at tage konkrete skridt med hensyn til harmonisering af procedurer og koordination af politikker inden 2004<sup>10</sup>

## ***Del II: Afbinding af Fællesskabets bistand***

14. Kommissionen gav på DAC's møde på højt niveau i april 2001 bl.a. udtryk for, at den vil følge ånden og målene i DAC-henstillingen og samtidig overholde de politikker og procedurer, der er fastlagt på fællesskabsplan og i partnerskabsaftalerne<sup>11</sup>.
15. I februar 2002 forpligtede Kommissionen sig i sin meddelelse til Rådet og Parlamentet om forberedelse af den internationale konference om udviklingsfinansiering (Monterrey, Mexico, marts 2002) til at gennemføre DAC-henstillingen. Det hed endvidere i meddelelsen: "medlemsstaterne bør beslutte fuldstændig at afbinde den bilaterale bistand blandt de 15 medlemsstater og over for alle deres partnere i udviklingslandene, samtidig med at den eksisterende ordning med prispræferencer inden for rammerne af EU/AVS-samarbejdet bevares".
16. I marts 2002 besluttede Det Europæiske Råd i sine konklusioner vedrørende forberedelsen af Monterrey-konferencen, og for at forbedre den offentlige udviklingsbistands effektivitet, at "gennemføre DAC-henstillingen om at afbinde bistanden til de mindst udviklede lande og fortsætte drøftelserne med henblik på yderligere afbinding" (Barcelona-konklusionerne, punkt 7, c)).
17. Tilsagnet blev fastholdt i resultatet af Monterrey-konferencen og igen bekræftet i den gennemførelsesplan, der blev vedtaget på verdensstopmødet om bæredygtig udvikling (Johannesburg, Sydafrika, august 2002). Kommissionen gentog sin tilslutning til Barcelona-konklusionerne i forbindelse med DAC's "peer review" af Fællesskabets bistand<sup>12</sup>.

## **Status for afbindingen af Fællesskabets bistand**

18. Fællesskabets bistand har i betydelig grad været afbundet i mere end 25 år. Udbud er åbne for de femten medlemsstater og for alle 71<sup>13</sup> AVS-stater uden skelen mellem mindst udviklede lande og andre udviklingslande for projekter finansieret af EUF, for alle Middelhavspartnerlande i henhold til MEDA-programmet og for modtagerlandene for Asien og Latinamerika (ALA). Denne åbne adgang til udbud havde konkrete konsekvenser under 6., 7. og 8. EUF (1985-2000), da den gjorde det muligt for erhvervsdrivende i AVS-landene at opnå 23,6% af kontrakterne, svarende til 1,415 mia. EUR. Desuden er Fællesskabets bistand gradvist rettet mod betalingsbalance- og budgetstøtte, der pr. definition er totalt ubundet.

---

<sup>10</sup> Det Europæiske Råds konklusioner på den internationale konference om udviklingsfinansiering, Barcelona, den 14. marts 2002.

<sup>11</sup> Kommissionens afgørelse [PV(2000)1519] af 11. april 2001.

<sup>12</sup> OECD/DAC's "peer review" af Fællesskabets bistand, Paris, 6. juni 2002.

<sup>13</sup> Der vil blive 77 AVS-stater, når Cotonou-aftalen træder i kraft.

19. I overensstemmelse med dens forpligtelser og de ovenfor nævnte retningslinjer har Kommissionen indført nye bestemmelser om yderligere afbinding i sine forslag til den aktuelle forlængelse af ALA-forordningen og forordningen om overførbare sygdomme og reproduktiv sundhedspleje<sup>14</sup>. Revisionen af Fællesskabets finansforordning<sup>15</sup> har ført til indføjelser af de elementer, der er nødvendige for en yderligere afbinding af Fællesskabets bistand. Gennemførelsesbestemmelserne diskuteres stadig.

### **Kommissionens holdning til DAC-henstillingen**

20. Kommissionen roser DAC's bestræbelser for at fremme afbinding og for at opnå dette første skridt, men den erkender henstillingens begrænsninger. Henstillingen fokuserer kun på de mindst udviklede lande og udelukker fødevarerhjælp og transport heraf, og dens anvendelsesområde er derfor klart begrænset. Ifølge DAC's egne skøn forventes den ubundne bistand kun at øges til 2% af den samlede offentlige udviklingsbistand. De mest optimistiske skøn forudsiger en afbinding af tre fjerdedele af den offentlige udviklingsbistand til de mindst udviklede lande (5,5 mia. USD), hvilket vil svare til 10% af den samlede offentlige udviklingsbistand. Desuden opfattes den logik, der ligger til grund for henstillingen, ikke som tilfredsstillende.
21. Kommissionen er især bekymret over sondringen med hensyn til afbinding mellem de mindst udviklede lande og andre udviklingslande og dens kumulative virkning på det allerede begrænsede anvendelsesområde for DAC-henstillingen. Virkningen af denne begrænsning forværres yderligere af, at næsten en tredjedel af de mindst udviklede lande befinder sig i konflikter eller i situationer før eller efter en konflikt, hvor det er yderst vanskeligt at levere bistand, og hvor bistanden er stærkt begrænset. Hvis DAC-henstillingen blev gennemført, vil den sondring, der foretages i henstillingen, tvinge Fællesskabet til at anfægte et af de elementer i EU/AVS-partnerskabet, som de erhvervsdrivende i AVS-landene drager fordel af med hensyn til indkøb, nemlig præferencerne. En sådan ændring ville stride mod Fællesskabets kontraktlige forpligtelser og ville desuden være et tilbageskridt i forhold til den nuværende situation. Endvidere synes denne sondring at være i modstrid med de aktuelle mål om harmonisering og forenkling af procedurer.
22. Fødevarerhjælp er ikke omfattet af DAC-henstillingen, hvor der henvises til "drøftelser og aftaler i andre internationale fora, som styrer tilvejebringelsen af fødevarerhjælp, under hensyntagen til målene og principperne for denne henstilling".

---

<sup>14</sup> I sit forslag om en ny ALA-forordning, KOM (2002) 340, har Kommissionen allerede indsat en bestemmelse om afbinding af bistand omfattende alle medlemslandene, kandidatlandene og for så vidt angår samarbejde i deres respektive regioner, udviklingslandene i Asien og Latinamerika. Den bestemmelse giver også mulighed for yderligere afbinding af bistand i forhold til de udviklede lande i konkrete tilfælde (jvf. artikel 9). Selvom denne bestemmelse er i overensstemmelse med Kommissionens hidtidige linje hvad angår afbinding, så vil bestemmelsen kunne styrkes yderligere på grundlag af nærværende Meddelelse samt de yderligere aspekter vedrørende afbinding, som følger af diskussionen om dette i Rådet. Diskussionen i Rådet om artikel 9 i Kommissionens forslag til en ALA-forordning bør i mellemtiden stoppes. Derved vil enhver forsinkelse med vedtagelsen af forordningerne grundet debatten om afbinding undgås. Den samme fremgangsmåde vil blive benyttet for vedtagelsen af ethvert andet retsgrundlag, der kan blive genstand for snarlige drøftelser.

<sup>15</sup> Den nye finansforordning er blevet vedtaget i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25.6.2002 (EFT L 248 af 16.9.2002). Den træder i kraft den 1. januar 2003.

Konventionen om fødevarehjælp<sup>16</sup>, der kunne være det rette forum for drøftelser og aftaler, har endnu ikke taget de nødvendige konkrete skridt hen imod afbinding<sup>17</sup>. Kommissionen bekræfter igen den meget store betydning, som fødevarehjælp har for lande og befolkningsgrupper, der lider under fødevarekriser. Der bør kun ydes fødevarehjælp, hvis det er den mest effektive og hensigtsmæssige bistandsmetode baseret på en vurdering af behovene og med så stor respekt som muligt for lokale ernæringsmæssige sædvaner. Det er vigtigt at overveje de forskellige typer fødevarehjælp og formål og at skelne mellem målene for fødevarehjælp og fødevarerikthed samt erkende de potentielle følger for sårbare landes kapacitet, det lokale landbrugs udvikling samt regionale og lokale markeder. Kommissionen er fortalende for en fuldstændig afbinding af fødevarehjælp og transport heraf og foreslår at inddrage dette i fremtidige genforhandlinger af konventionen om fødevarehjælp.

23. Kommissionen har i sin erklæring knyttet til DAC-henstillingen (se bilag II) klart givet udtryk for sin vilje til at nå henstillingens mål uden nødvendigvis at begrænse sig hertil. Fællesskabets bistand er faktisk allerede afbundet i en grad, der er mere vidtgående end virkningerne af DAC-henstillingen. Fællesskabets bistand er allerede i høj grad afbundet, da den allerede er fuldstændig afbundet for de 15 medlemsstater og delvist afbundet for kandidatlandene, medlemmerne af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og de fleste udviklingslande.

### **Gennemførelse af Kommissionens holdning**

24. For at Fællesskabets bistand kan afbindes yderligere, kræver de politikker og procedurer, der er fastlagt på EF-niveau og i partnerskabsaftalerne<sup>18</sup>, at retsgrundlaget ændres for en række finansielle instrumenter, der benyttes i forbindelse med Fællesskabets bistand. Det kan bl.a. betyde ændringer af finansforordningerne, EUF-finansforordningen, bilag IV til Cotonou-aftalen, geografiske finansieringsinstrumenter (CARDS-, MEDA-, TACIS- og ALA-forordningerne) samt andre udviklingsrelaterede finansieringsinstrumenter. Listen over relevante tekster, der skal ændres, fremgår af bilag III.
25. Disse ændringer kræver konsultation af og samtykke fra Rådet og Europa-Parlamentet og i nogle tilfælde partnerlandene. Disse ændringer vil skulle anvendes på hvert enkelt instrument. De afhænger også af den tidsfrist, der er fastsat i hvert enkelt instrument. For så vidt angår EUF afhænger sagen af Cotonou-aftalens ikrafttræden og vil indebære nye forhandlinger med AVS-landene, der skal føre til deres godkendelse. Som følge af de ovennævnte procedurer og begrænsninger kan Kommissionen benytte to metoder til at gennemføre disse forandringer. Den første mulighed er skridt for skridt at revidere hvert enkelt instrument og indføje fælles bestemmelser. Den anden mulighed er at vedtage en horisontal forordning, som vil gælde for alle instrumenter; denne mulighed kunne i specifikke tilfælde og efter anmodning suppleres med en begrænset revision af visse instrumenter.

---

<sup>16</sup> Konventionen om fødevarehjælp kræver i Artikel IX, e), i), "at fødevarehjælp ikke direkte eller indirekte, officielt eller uofficielt, eksplicit eller implicit knyttes til kommerciel eksport af landbrugsprodukter eller andre varer og tjenesteydelser til modtagerlandene."

<sup>17</sup> Den nuværende konvention om fødevarehjælp fra 1999 blev forlænget til juni 2003 og henviser kun til spørgsmålet om bunden fødevarehjælp i forbindelse med kommerciel eksport.

<sup>18</sup> Som anført i Kommissionens erklæring knyttet til DAC-henstillingen.

26. I overensstemmelse med de argumenter, der er fremført ovenfor og i første del af denne meddelelse, har Kommissionen valgt den første metode og vil indføje følgende afbindingselementer i retsgrundlaget for alle udviklingsrelaterede finansielle instrumenter:

*Horisontale (tematiske) budgetposter*

- Afbinding over for alle udviklingslande
- Afbinding over for alle udviklede lande på betingelse af gensidighed fra tredjelandet og modtagerlandets accept.

*Geografiske budgetposter*

- Afbinding over for udviklingslande på regionalt grundlag
- Afbinding over for alle udviklede lande på betingelse af gensidighed fra tredjelandet og modtagerlandets accept.
- Mulighed for yderligere afbinding fra sag til sag<sup>19</sup>
  - under hensyntagen til specifikke geografiske omstændigheder
  - under hensyntagen til specifikke tematiske omstændigheder.

27. I denne forbindelse er kandidatlandene og landene i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde<sup>20</sup> ligestillet med EU's medlemsstater<sup>21</sup>.

28. Spørgsmålet om afbinding af Fællesskabets bistand er også relevant i forbindelse med bestræbelserne for at etablere et mere stabilt og effektivt partnerskab med FN og andre internationale organisationer. Specifikke omstændigheder som ovenfor omhandlet kan også forekomme i forbindelse med fælles forvaltning af programmer og projekter i henhold til Artikel 53, stk. 1, litra c), i den nye finansforordning samt i de strategiske partnerskabsforbindelser, der skal etableres med udvalgte FN-organer, -fonde og -programmer. Dette vil ligeledes kræve ændringer af retsgrundlagene, som skal foretages i forbindelse med revisionen af de relevante retsakter.

29. Den fremgangsmåde, der foreslås af Kommissionen, er langt mere vidtgående end den aktuelle DAC-henstilling og vil føre til en næsten total afbinding af Fællesskabets bistand. Hele EF-bistanden vil omgående blive afbundet for 16 af 23 DAC-medlemmer, 32 udviklede lande og 151 udviklingslande som gruppe for de tematiske budgetposter og på regionalt grundlag for de regionale instrumenter. Desuden vil hele EF-bistanden blive afbundet for alle andre tredjelande under forudsætning af gensidighed og modtagerlandets accept. Den ønskede accept fra modtagerlandet er i fuld overensstemmelse med de internationalt accepterede principper om ejerskab. Kravet om gensidighed følger af DAC-henstillingen, dens universelle gyldighed for donorsamfundet og dens accepterede princip om en

---

<sup>19</sup> De specifikke omstændigheder i forbindelse med spørgsmål, der skal behandles, kan berettige en sådan yderligere afbinding, hvis Fællesskabets aktioner derved kan blive mere omkostningseffektive.

<sup>20</sup> Norge, Island og Liechtenstein. Aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, Porto, 2. maj 1992.

<sup>21</sup> Ligestillingen vedrører "adgang til offentlige indkøbsprocedurer i Fællesskabet".

afbalanceret indsatsfordeling. Det er også i overensstemmelse med de multilaterale discipliner på WTO-niveau.

### ***Del III: Situationen i forbindelse med EU's bilaterale bistand***

30. Fællesskabets bistand er en komponent i EU's udviklingsindsats, der supplerer den bilaterale bistand fra medlemsstaterne. Denne bilaterale bistandsindsats er baseret på et separat sæt regler og procedurer, der er tilpasset de specifikke krav til udviklingsbistanden. Den skal imidlertid overholde EF-traktaten og den gældende fællesskabsret. Både EF-traktatens bestemmelser om fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser og EU-reglerne om offentlige indkøb forbyder alle kriterier, der forskelsbehandler til fordel for nationale virksomheder og til ugunst for erhvervsdrivende i andre EU-lande. Bunden bilateral bistand kan være i strid med EF's konkurrencelovgivning og reglerne for det indre marked og kan stride mod princippet om forbud mod forskelsbehandling i EF-traktatens Artikel 12. På foranledning af klager har Kommissionen undersøgt den ordning, som medlemsstaterne anvender for udviklingsbistand, og har for nylig indledt infractionsprocedurer mod visse medlemsstater, særligt under Direktiverne om offentlige indkøb. I det følgende forsøges det at give en kort redegørelse for de forskellige retlige spørgsmål, der følger af medlemsstaternes praksis med binding af bistand. Det skal klart forstås, at alle henvisninger vedrører afbinding af bistand blandt EU's medlemsstater.

#### **Anvendelse af fællesskabsreglerne for statsstøtte**

31. For at være statsstøtte i henhold til traktatens Artikel 87, stk. 1, skal en foranstaltning kunne tilskrives en medlemsstat og involvere selektiv anvendelse af statsmidler, således at der gives visse virksomheder en fordel, der fører til fordrejning af konkurrencevilkårene og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Hvis alle disse betingelser var opfyldt, ville bunden bistand være statsstøtte, og Kommissionen skulle derfor underrettes herom, jf. Artikel 88, stk. 3. Ved vurderingen af en sådan bistand ville Kommissionen navnlig tage hensyn til OECD-ordningen om retningslinjer for offentligt støttede eksportkreditter.

#### **Bunden bistand kan påvirke den interne handel**

32. Reglerne i traktaten, og især Artiklerne 28 til 30 og Artikel 49<sup>22</sup>, gælder for de offentlige indkøb, der iværksættes af medlemsstaternes kompetente myndigheder på deres område eller i et modtagertredjeland. Kommissionen mener, at såfremt medlemsstaterne indfører en klausul om national oprindelse, ville det forhindre EU-erhvervsdrivende fra andre medlemsstater i at deltage i indkøbet og derved påvirke den interne samhandel<sup>23</sup>, selv om varen eller tjenesteydelsen blev leveret til et tredjeland. Bunden bistand, der begrænsede udbudspraksis i forbindelse med indkøb af varer og tjenesteydelser, kunne derfor stride mod Artiklerne 28 og 49 og ikke være omfattet af nogen undtagelse.

---

<sup>22</sup> Tidligere Artiklerne 30 til 36 og 59 i EF-traktaten.

<sup>23</sup> Retten har i sin praksis erkendt, at forvridning af samhandelen mellem EU og tredjelande også kan påvirke den interne samhandel.

## Anvendelse af direktiverne om offentlige indkøb

33. Medmindre et udbud er omfattet af Direktivernes specifikke undtagelsesklausuler vedrørende internationale aftaler (se nedenfor), så gælder EU's direktiver om offentlige indkøb for indkøb, der foretages af en medlemsstats ordregivende myndighed<sup>24</sup>, uanset om den er finansieret af bilateral udviklingsbistand eller ej, hvor den anslåede værdi af kontrakten svarer til eller ligger over de relevante grænser. Kontrakter, som falder indenfor denne kategori, skal tildeles i overensstemmelse med de procedurer for indkøb, der er fastsat i direktiverne, og de må ikke tildeles således at de udelukker erhvervsdrivende etableret i andre EU-medlemsstater, EØS-landene og de lande, hvormed der er indgået Europaftaler.
34. Når et tredjelandets myndigheder udbyder kontrakten, finder direktiverne ikke anvendelse, medmindre tredjelandets myndigheder handler på vegne af en ordregivende myndighed i en medlemsstat og for dennes regning. Det er i dette tilfælde Kommissionens opfattelse, at ambassader eller nationale organer beliggende i modtagerlandet ville være omfattet af direktiverne. Hvis procedurerne i direktiverne ikke blev fulgt, ville der være tale om en overtrædelse af EF-retten, som der kan gribes ind over for af Kommissionen eller af økonomiske aktører underlagt EF-retten, som har eller har haft en interesse i at opnå en bestemt offentlig leverings-, tjenesteydelses- eller arbejdskontrakt, og som er blevet skadet eller risikerer at blive skadet af en påstået overtrædelse, samt af økonomiske aktører fra EØS-landene og de lande, med hvilke der er indgået Europaftaler.

## Fritagelsesklausul for internationale aftaler

35. Direktiverne indeholder en fritagelsesklausul, der undtager indkøbsaftaler om levering af varer, tjenesteydelser og arbejder, som indgås "*i henhold til en international aftale, der er indgået mellem en medlemsstat og et eller flere tredjelande*". Det er imidlertid klart, at disse undtagelser kun gælder for så vidt angår aftaler, som er blevet indgået "under overholdelse af traktaten"<sup>25</sup>. Som sagt ovenfor, ville bestemmelser, der forskelsbehandler leverandører fra andre EU-lande, ikke opfylde denne betingelse. I de tilfælde, hvor denne internationale fritagelse kunne finde anvendelse, ville medlemsstaten endvidere stadig være forpligtet til at underrette Kommissionen om aftalen<sup>26</sup>.

## Undtagelse i aftalen om offentlige indkøb (Government Procurement Agreement)

36. Både GATT- og GATS-aftalerne indeholder bestemmelser, der fritager offentlige indkøb fra at være omfattet af disse aftalers hovedbestemmelser. På WTO-plan er

---

<sup>24</sup> I direktiverne om offentlige indkøb forstås der ved ordregivende myndighed "staten, regionale eller lokale myndigheder, offentligretlige organer og sammenslutninger af en/et eller flere af disse lokale myndigheder eller offentligretlige organer", hvor "offentligretlige organer" defineres som "ethvert organ", hvis opgave det er at imødekomme almenhedens behov, dog ikke på det industrielle eller forretningsmæssige område, som er en juridisk person, og hvis drift enten for mere end halvdelens vedkommende finansieres af staten, regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer eller er underlagt disses kontrol, eller hvortil staten, regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer kan udpege mere end halvdelens af medlemmerne i administrations-, ledelses- eller tilsynsorganet.

<sup>25</sup> Artikel 4, litra a), i direktiv 93/36/EØF af 14. juni 1993; Artikel 5, litra a), i direktiv 92/50/EØF; Artikel 5, litra a), i direktiv 93/37/EØF.

<sup>26</sup> Svar på forespørgsel nr. 3104/95 fra Europa-Parlamentet, EFT C 45/1998, s. 1.

bunden bistand i øjeblikket fritaget fra anvendelsesområdet for aftalen om offentlige indkøb<sup>27</sup>, der blev indgået i forbindelse med Uruguay-runden<sup>28</sup>. Godtagelse af disse principper udelukker imidlertid ikke, at binding af bistand kan overtræde EF-reglerne for det indre marked.

### **Virkingen af decentraliseringen**

37. Når en myndighed i et modtagerland, der ikke handler på vegne af en ordregivende myndighed i en medlemsstat og for dennes regning, har det fulde ansvar for indgåelsen af en indkøbsaftale finansieret af en medlemsstat, gælder hverken direktiverne om offentlige indkøb eller traktaten. Det kan desuden de facto forekomme<sup>29</sup>, at der ikke anvendes afbinding, da der ikke foreligger nogen forpligtelse hertil.

### ***Del IV: Henstillinger***

38. Oplysningerne om de virkninger, som en fuld og ubegrænset afbinding blandt alle donorer vil have for bistandens effektivitet, tildelingen af ressourcer og udviklingsarbejdets strukturer og aktører, er utilstrækkelige. Kommissionen foreslår at indlede et omfattende arbejde herom på europæisk plan.
39. Oplysningerne om forbindelsen mellem afbinding af bistand og tiltag i retning mod decentralisering, harmonisering af procedurer og modtagerlandenes rolle er utilstrækkelige. Kommissionen foreslår, at der indledes konkrete initiativer med medlemsstaterne og inden for rammerne af partnerskabsforbindelser.
40. Kommissionen vil foreslå at integrere den fremgangsmåde for afbinding af Fællesskabets bistand, der er præsenteret i dette dokument, i alle de relevante retsgrundlag for Fællesskabets udviklingsrelaterede finansieringsinstrumenter.
41. Reglerne om det indre marked og direktiverne om offentlige indkøb finder anvendelse på en del af medlemsstaternes udviklingsbistand. Kommissionen opfordrer alle aktører i EU til at overholde disse regler.
42. For så vidt angår kontrakter indgået af myndigheder i modtagerlande, der ikke handler på vegne af en ordregivende myndighed i en medlemsstat og for dennes regning, foreslår Kommissionen, at medlemsstaterne afgiver tilsagn om at afbinde bistand og systematisk indsætter en kontraktuel bestemmelse i de instrumenter, hvorved bistanden tildeles, som forpligter myndighederne i det pågældende

---

<sup>27</sup> Agreement on Government Procurement (GPA), EFT L 336 af 23.12.1994, s. 273. Aftalens parter er EF og de 15 medlemsstater, Canada, Hongkong, Kina, Israel, Japan, Republikken Korea, Liechtenstein, Nederlandene (for Aruba), Norge, Singapore, Schweiz og USA.

<sup>28</sup> Det fremgår klart af bemærkningerne til Artikel 1, stk. 1, i GPA, at indkøb foretaget i forbindelse med bunden bistand til udviklingslande ikke er omfattet af aftalen: "*Having regard to general policy considerations relating to tied aid, including the objective of developing countries with respect to the untying of such aid, this agreement does not apply to procurement made in furtherance of tied aid to developing countries so long as it is practised by Parties*". I de bilag, der beskriver hver parts forpligtelser, hedder det i EF-bilaget til GPA, at "*the agreement shall not apply to contracts awarded under: (...) an international agreement and intended for the joint implementation or exploitation of a project by the signatory States*".

<sup>29</sup> DAC-medlemmerne har i DAC-henstillingerne om afbinding af den offentlige udviklingsbistand til de mindst udviklede lande fra maj 2001 tilsluttet sig at gennemføre deres forpligtelse ikke blot de jure, men også de facto (tillæg 1, "Operationelle procedurer og forståelser").

modtagerland til at anvende kontraktindgåelsesprocedurer baseret på de principper, der ligger til grund for direktiverne om offentlige indkøb, nemlig principperne om ligebehandling, gennemsigtighed, gensidig anerkendelse og proportionalitet.

43. Kommissionen henstiller, at de igangværende bestræbelser i OECD/DAC vedrørende afbinding af bistand for alle donorer fortsættes og udstrækkes med henblik på en fuldstændig afbinding, bl.a. for fødevarehjælp og transport heraf, særlig baseret på princippet om fuld gensidighed mellem donorer.

## **BILAG I**

### **Dækningsområdet for DAC-henstillingen om afbinding af den offentlige udviklingsbistand til de mindst udviklede lande (maj 2001)**

OECD/DAC-henstillingen fra maj 2001 foreslår afbinding - fra 1. januar 2002 - af lån eller gavebistand til de mindst udviklede lande (49 lande), men kun på følgende områder:

- betalingsbalance- og strukturtilpasningsstøtte
- eftergivelse af lån
- sektor- og multisektorprogrambistand
- investeringsprojektstøtte
- import- og råvarestøtte
- kommercielle tjenesteydelseskontrakter, og
- offentlig udviklingsbistand til ngo'er til indkøbsrelaterede aktiviteter.

Fritstående teknisk samarbejde og fødevarerhjælp er ikke omfattet.

Henstillingen gælder ikke aktiviteter til en værdi af under 700 000 SDR (130 000 SDR i tilfælde af investeringsrelateret teknisk bistand).

## **BILAG II**

### **Kommissionens erklæring knyttet til DAC-henstillingen om afbinding af den offentlige udviklingsbistand til de mindst udviklede lande (25. april 2001)**

Erklæringen fremfører følgende:

Kommissionen vil foreslå medlemsstaterne at yderligere afbinde Fællesskabets bistand, på regionalt grundlag, til asiatiske og latinamerikanske lande uden sontring mellem mindst udviklede lande og andre lande.

Efter afgørelse fra sag til sag påtænker Kommissionen at åbne sine indkøb af tjenesteydelser og lægemidler, der er afgørende for kampen mod HIV/AIDS, tuberkulose og malaria, for alle lande, uanset om de er udviklingslande eller udviklede lande.

Kommissionens erklæring er baseret på Kommissionens afgørelse [PV(2000) 1519] af 11. april 2001, der godkender mulighed nr. 2 i dokumentet [SEK(2001) 623/3], hvor Kommissionen anmodes om at:

- gratulere DAC med dens bestræbelser
- anerkende DAC-henstillingens begrænsninger
- angive, at den vil følge ånden og målene i DAC-henstillingen og samtidig overholde de politikker og procedurer, der er fastlagt på fællesskabsplan og i partnerskabsaftalerne
- meddele, at den vil foreslå at udstrække de regler om regional afbinding, der gælder for AVS- og MEDA-landene, til andre regioner under udvikling. Kommissionens bistand vil blive afbundet for de 15 medlemslande og udviklingslandene i hver af de store regionale grupperinger (Asien, Latinamerika, Middelhavsområdet og AVS-landene) i henhold til vore regionale aftaler og samarbejdsprogrammer uden sontring mellem mindst udviklede lande og andre udviklingslande og for alle former for bistand
- benytte muligheden for at åbne indkøb for alle udviklingslande på grundlag af Fællesskabets eksisterende regler og fra sag til sag for lægemidler og essentielle tjenesteydelser i kampen mod HIV/AIDS, tuberkulose og malaria
- undersøge (for regional afbinding for ALA-lande og lægemidler) muligheden for en yderligere åbning for andre OECD-medlemmer.

### **BILAG III**

#### **Vejledende liste over relevante forordninger, der skal ændres**

- 1 Rådets forordning (EF) nr. 1292/96 af 27. juni 1996 om fødevarerhjælpspolitik og fødevarerhjælpsforvaltning og om særlige aktioner til støtte for fødevarerikkerheden
- 2 Rådets forordning (EF) nr. 1257/96 af 20. juni 1996 om humanitær bistand
- 3 Rådets forordning (EF) nr. 1659/98 af 17. juli 1998 om decentraliseret samarbejde
- 4 Rådets forordning (EF) nr. 1658/98 af 17. juli 1998 om samfinansiering med europæiske ikke-statslige udviklingsorganisationer (ngo) af foranstaltninger på områder af interesse for udviklingslandene
- 5 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2494/2000 af 7. november 2000 om foranstaltninger til fremme af bevarelse og bæredygtig forvaltning af tropiske skove og andre skove i udviklingslandene
- 6 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2493/2000 af 7. november 2000 om foranstaltninger til fremme af fuld integrering af miljøaspektet i udviklingslandenes udviklingsproces
- 7 Rådets forordning (EF) nr. 2836/98 af 22. december 1998 om integrering af kønsaspektet i udviklingssamarbejdet
- 8 Rådets forordning (EF) nr. 2046/97 af 13. oktober 1997 om Nord-Syd-samarbejde vedrørende bekæmpelse af narkotika og narkotikamisbrug
- 9 Rådets forordning (EF) nr. 1484/97 af 22. juli 1997 om støtte til befolkningspolitik og -programmer i udviklingslandene
- 10 Rådets forordning (EF) nr. 550/97 af 24. marts 1997 om foranstaltninger på området hiv/aids i udviklingslandene
- 11 Rådets forordning (EØF) nr. 443/92 af 25. februar 1992 om finansiel og faglig bistand til og økonomisk samarbejde med udviklingslandene i Asien og Latinamerika
- 12 Rådets forordning (EF) nr. 2258/96 af 22. november 1996 om rehabiliterings- og genopbygningsforanstaltninger til fordel for udviklingslandene
- 13 Rådets forordning (EF) nr. 1725/2001 af 23. juli 2001 om aktion mod personelminer i tredjelande med undtagelse af udviklingslande
- 14 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1724/2001 af 23. juli 2001 om aktion mod personelminer i udviklingslande
- 15 Rådets forordning (EF) nr. 381/2001 af 26. februar 2001 om oprettelse af en hurtig reaktionsmekanisme

- 16 Rådets forordning (EF) nr. 976/1999 af 29. april 1999 om kravene til gennemførelsen af andre fællesskabsaktioner end udviklingssamarbejdsaktioner, der inden for rammerne af Fællesskabets samarbejdspolitik bidrager til at opnå de generelle mål om udvikling og befæstelse af demokratiet og af retsstaten samt respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder i tredjelande
- 17 Rådets forordning (EF) nr. 975/1999 af 29. april 1999 om kravene til gennemførelsen af udviklingssamarbejdsaktioner, der bidrager til de generelle mål om udvikling og befæstelse af demokratiet og af retsstaten samt respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder
- 18 Rådets forordning (EØF) nr. 3906/89 af 18. december 1989 om økonomisk bistand til Republikken Ungarn og Folkerepublikken Polen (PHARE)
- 19 Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 99/2000 af 29. december 1999 (TACIS)
- 20 Rådets forordning (EF) nr. 1267/1999 af 21. juni 1999 (ISPA)
- 21 Rådets forordning (EF) nr. 1268/1999 af 21. juni 1999 (SAPARD)
- 22 Rådets forordning (EF) nr. 2666/2000 af 5. december 2000 (CARDS)
- 23 Rådets forordning (EF) nr. 1488/96 af 23. juli 1996 (MEDA)
- 24 Rådets forordning (EØF) nr. 443/92 af 25. februar 1992 (ALA)
- 25 Cotonou-partnerskabsaftalen, nr. 483/2000 af 23. juni 2000 (AVS/EUF)
- 26 Rådets forordning (EF) nr. 2500/2001 af 17. december 2001 (førtiltrædelse for Tyrkiet)
- 27 Rådets forordning (EF) nr. 555/2000 af 13. marts 2001 (førtiltrædelse for Cypern og .Malta)