

UDENRIGSMINISTERIET
Center for Europa og Nordamerika

EKN, sagsnr.: 2018-53
Den 9. maj 2018

Rådsmøde (udenrigsanliggender - udvikling) den 22. maj 2018

SUPPLERENDE SAMLENOTAT

2. Forslag til rådsbeslutning, der bemyndiger EU-Kommissionen til at åbne forhandlinger om en ny partnerskabsaftale mellem EU og lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet.....2
3. Kommissionens forslag til MFF: EU's eksterne finansielle instrumenter.....6

2. Forslag til rådsbeslutning, der bemyndiger EU-Kommissionen til at åbne forhandlinger om en ny partnerskabsaftale mellem EU og lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet

KOM (2017) 0763

Revideret notat.

1. Resumé

På rådsmødet (udenrigsanliggender) den 28. maj 2018 ventes Rådet at skulle vedtage rådsbeslutning, der bemyndiger Kommissionen og EU's udenrigsrepræsentant til at påbegynde forhandlinger om en ny partnerskabsaftale mellem EU og Afrika, Vestindien samt Stillehavet forud for den eksisterende aftales udløb i 2020. Det bulgarske EU-formandskab har i den forbindelse udarbejdet et nyt revideret udkast til det af Kommissionen den 12. december 2017 fremsatte forslag til rådsbeslutning, som udenrigsrepræsentanten forinden ønsker drøftet på rådsmødet (udenrigsanliggender –udvikling) den 22. maj 2018.

2. Baggrund

Det bulgarske formandskab har den 3. maj 2018 rundsendt et nyt revideret udkast til det af Kommissionen den 12. december 2017 fremsatte forslag til rådsbeslutning, der bemyndiger EU-Kommissionen og udenrigsrepræsentanten til at åbne forhandlinger om en ny partnerskabsaftale mellem EU og lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS-landene). Kommissionens oprindelige forslag er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 218 stk. 3 og 4. Formandskabet har herudover foreslået en tilføjelse af art. 37 og art. 217 i TEUF som retsgrundlag for rådsbeslutningen. Forhandlingerne mellem EU og AVS-landene skal i henhold til den nugældende aftale iværksættes senest den 1. september 2018.

Kommissionens forslag til rådsbeslutning blev fremsat i opfølgning på den fælles meddelelse fra Kommissionen og den højtstående repræsentant af 22. november 2016 om et fornyet partnerskab med AVS-landene (JOIN (2016) 52 final). Med afsæt i forudgående konsultationer og en konsekvensanalyse af det tidligere samarbejde samt på basis af en række optioner argumenterer meddelelsen for, at et fremtidigt partnerskab bør forankres i en juridisk bindende paraplyaftale og tre underliggende regionale aftaler for Afrika, Vestindien og Stillehavslanene for herigennem at bevare de værdifulde elementer i den nugældende Cotonou-aftale. En sådan konstruktion har til hensigt at sikre de rette betingelser for, at EU mere effektivt kan forfølge sine politiske og økonomiske interesser, øge sin indflydelse på den globale arena, gennemføre en regional differentiering med styrket fokus på Afrika og forbedre mulighederne for at gennemføre 2030-dagsordenen og de 17 verdensmål.

Med dette som baggrund lægger Kommissionen op til, at det overordnede formål med forhandlingerne med AVS-landene vil være at etablere et politisk samarbejde, der fokuserer på følgende målsætninger:

- 1) At opbygge fredelige, stabile, velstående og modstandsdygtige lande og samfund og sikre fuld respekt for menneskerettigheder, grundlæggende frihedsrettigheder og demokratiske principper.
- 2) At sikre fremskridt i forhold til opnåelsen af verdensmålene og klimaaftalen samt øge investeringer og skabe anstændige job for alle.
- 3) At etablere effektive alliancer og fremme fælles interesser i internationale sammenhænge med henblik på at drive den globale dagsorden frem.

Mere specifikt er det formålet, at parterne forpligter sig til at iværksætte konkrete tiltag, der sigter på:

- At sikre menneskerettighederne, de grundlæggende frihedsrettigheder, demokrati, retsstatsprincipper og god regeringsførelse.
- At efterstræbe bæredygtig og inklusiv vækst og anstændige job for alle.
- At beskytte miljøet, bekæmpe klimaforandringer og fremme bæredygtig energi.
- At fremme fred, sikkerhed og retfærdighed.
- At vende mobilitet og migration til muligheder og adressere udfordringer i relation hertil.
- At fremme menneskelig udvikling og værdighed.

Kommissionens forslag lægger endvidere op til, at der skal søges skabt enighed om en ny retsligt bindende aftale uden tidsbegrænsning, der tilgodeser principper om ligeværdighed, ikke-diskrimination, solidaritet og gensidig respekt og politisk dialog. Aftalen kan dog til enhver tid opsiges af en af parterne. Forslaget lægger endvidere op til, at der skal etableres et fælles fundament og tre regionale partnerskaber. Tyngden vil ligge på de regionale partnerskaber, der med afsæt i de fælles målsætninger og tiltag i det fælles fundament skal definere regionspecifikke prioriteter og tage hensyn til de regionale organisationers øgede betydning. Konkret vil dette ske gennem en opdatering og opgradering af allerede eksisterende regionale aftaler, der udformes, så de let vil kunne tilpasses ændrede forhold. Partnerskabet vil desuden være åbent for andre lande, som deler de samme værdier og ønsker at bidrage til at opnå ovenstående målsætninger. Dertil lægges der op til, at civilsamfundets og den private sektors rolle skal styrkes.

Fra Kommissionens side ønsker man endeligt at tilstræbe en forenkling af den institutionelle arkitektur og sikre større sammenhæng med eksisterende organisatoriske strukturer, herunder regionale og kontinentale organisationer, for at opnå en mere effektiv forvaltning af aftalen.

3. Formål og indhold

På rådsmødet (udenrigsanliggender – udvikling) den 22. maj ventes en drøftelse af de sidste udestående spørgsmål i det af EU-formandskabet fremlagte reviderede udkast til rådsbeslutning med forventet formel vedtagelse på rådsmødet (udenrigsanliggender) den 28. maj 2018.

Formandskabets nye reviderede udkast tager afsæt i skriftlige bidrag fra stort set alle medlemslande og drøftelser i løbet af foråret på embedsmandsniveau af Kommissionens oprindelige forslag samt en kort drøftelse i forbindelse med den første præsentation i Rådet (udenrigsanliggender) den 22. januar 2018 og en mere omfattende drøftelse på et uformelt rådsmøde (udenrigsanliggender – udvikling) den 20. februar 2018.

Formandskabet har med det reviderede udkast tilstræbt at formulere et balanceret og koncist forslag, hvor man har søgt både at tage højde for medlemslandenes forslag og finde formuleringer på nogle af de mere vanskelige spørgsmål, hvorom man forventer, der kan opnås konsensus. Af ændringer, hvor teksten er blevet styrket, kan særligt fremhæves:

- En stærkere markering af verdensmålene
- En større rolle til civilsamfundet
- Styrket sprog på korrupsion, hvidvask og ulovlige finansielle transaktioner
- Styrket sprog i forhold til udryddelse af børnearbejde og børnearbejdskæder

- Styrket sprog vedrørende reproduktiv sundhed og rettigheder (SRSR) og et styrket ligestillingsperspektiv
- Mere uddybende formuleringer på miljø og klima
- Håndtering af irregulær migration

Det er forventningen, at den reviderede tekst efter drøftelsen i Rådet (udenrigsanliggender – udvikling) den 22. maj vedtages endeligt i Rådet (udenrigsanliggender) den 28. maj 2018.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet opfordrer i en beslutning vedtaget den 4. oktober 2016 om fremtiden for forbindelserne mellem AVS-landene og EU post-2020 til, at 2030-dagsordenen og verdensmålene sættes i centrum for det fremtidige samarbejde. Der opfordres til, at samarbejdet fremadrettet bør udformes, så det fastholder de dele af det nuværende regelværk, der er af universel karakter inden for en overordnet fælles retslig bindende ramme. Der lægges i beslutningen op til, at det primære samarbejde forankres i regionale og sub-regionale aftaler, ligesom der bør gives mulighed for at inddrage andre lande i samarbejdet. Europa-Parlamentet gør sig endvidere til talsmand for en indlemmelse af den Europæiske Udviklingsfond i EU's generelle budget for at øge effektiviteten, gennemsigtigheden, den demokratiske kontrol, ansvarligheden og synligheden samt sammenhængen i EU's udviklingsfinansiering.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Sagen forventes ikke for indeværende at have konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, erhvervslivet, miljøet eller beskyttelsesniveauet. Det fremtidige samarbejde efter 2020 vil dog indeholde konkrete initiativer, som kan få statsfinansielle, samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Det vigtigste finansielle instrument, der ligger til grund for den nuværende aftale, er den Europæiske Udviklingsfond, der vil blive håndteret i forbindelse med de kommende forhandlinger om EU's næste flerårige finansielle ramme (MFF). Regeringen vil tage konkret stilling hertil i forbindelse med forhandlingerne herom. Såfremt man i post-Cotonou forhandlingerne beslutter sig for en ny juridisk bindende aftale, forventes det, at den vil skulle ratificeres.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i ekstern høring, men er løbende blevet drøftet med relevante civilsamfundsorganisationer.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Under de indledende drøftelser har der været to overordnede tilgange blandt medlemslandene. En gruppe af medlemslande der har ønsket, at det fremtidige samarbejde skulle: 1) gøres mere tidssvarende ved, at interesserede lande fra flere regioner - og ikke alene AVS-landene - inkluderes på lige fod, 2) være baseret på stærke regionale partnerskaber og tematiske aftaler samt 3) være tidsbegrænset og forankret i de 17 Verdensmål. En anden gruppe af medlemslande har tidligere ønsket, at et fremtidigt samarbejde skulle fokuseres på AVS-landene og en mindre

revision af den eksisterende aftale. Begge grupper af lande støtter nu på centrale områder overvejende formandskabets nye reviderede forslag. Der udestår imidlertid to områder, hvor der blandt medlemslandene fortsat er divergerende holdninger. Det gælder i forhold til tidsperspektivet for aftalen samt migration. Forventningen er, at der kan skabes enighed om førstnævnte i Rådet den 22. maj, men at sidstnævnte søges løst på mødet den 28. maj, hvor et land ønsker endnu stærkere tekst. Man fastholder den gældende juridiske forpligtelse i Cotonou-aftalen til at tilbagetage egne statsborgere, som opholder sig ulovligt på en anden parts territorium samtidig med, at der lægges op til en yderligere styrkelse af samarbejdet omkring irregulær migration, herunder identifikation af egne statsborgere og udstedelse af rejsedokumenter i forbindelse med tilbagetagelse.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen hilser det senest revidere forslag fra det bulgarske EU-formandskab velkommen og er enig i de foreslåede målsætninger. Forhandlingerne har efter regeringens opfattelse vist sig at være en god lejlighed for EU og medlemslandene til at søge mere tidsvarende måder at samarbejde på. Forslaget om indgåelse af stærke regionale partnerskaber synes at være en effektiv måde at imødegå fremtidens udfordringer på, herunder i forhold til vigtige spørgsmål såsom menneskerettigheder, demokrati og god regeringsførelse samt ikke mindst migration og gensidig forpligtelse i forhold til tilbagetagelse af egne statsborgere.

At nøjes med enkelte mindre ændringer i den nuværende aftale ville have været en forpasset mulighed for at sikre et moderne, ligeværdigt og effektivt partnerskab. Regeringen ser gerne, at et fremtidigt samarbejde forankres i en juridisk bindende aftale, men at endelig stillingtagen hertil må afhænge af den reelle mulighed herfor samt en ny aftales indhold og struktur.

Det har endvidere været vigtigt for regeringen, at partnerskabet med Afrika, herunder Nordafrika, vægtes tungt i aftalen, samt at det fremtidige samarbejde så vidt muligt inddrager alle andre interesserede regioner og partnerlande på lige fod i samarbejdet fremfor at fortsætte et privilegeret partnerskab alene med de nuværende 79 AVS-lande. Hertil kommer, at aftalen forankres i et bredt globalt partnerskab om gennemførelsen af EU's globale strategi, EU's nye Konsensus for Udvikling, 2030-dagsordenen, de 17 verdensmål og Paris-aftalen. Partnerskabet må tage afsæt i de enkelte landes og regioners udviklingsperspektiver, og de interesser, som partnerlandene og EU har til fælles.

Regeringen har desuden lægt vægt på, at aftalen skal være tidsbegrænset, samt at forhandlingerne ikke foruddiskonterer den fremtidige finansiering. Regeringen vil tage konkret stilling hertil som del af en tværgående prioritering i forbindelse med forhandlingerne af EU's næste flerårige finansielle ramme.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg den 16. marts 2018.

3. Kommissionens forslag til MFF: EU's eksterne finansielle instrumenter

KOM (2018) 0321

Nyt notat.

1. Resumé

På rådsmødet (udenrigsanliggender - udvikling) den 22. maj 2018 forventes en kort orientering om Kommissionens forslag til EU's næste Flerårige Finansielle Ramme (MFF) gældende for perioden 2021-2027. Orienteringen ventes at omhandle de dele, der vedrører EU's eksterne finansielle instrumenter. Kommissionens forslag til EU's eksterne finansielle instrumenter under næste MFF ventes først offentliggjort medio juni. På dette stadie ventes en eventuel udveksling af synspunkter på rådsmødet holdt på et overordnet plan.

2. Baggrund

Den nuværende MFF er gældende til og med 2020. Kommissionen fremlagde den 2. maj 2018 et forslag til den kommende MFF, gældende for perioden 2021-2027. I forlængelse heraf ventes Kommissionen medio juni at fremlægge sit specifikke forslag til EU's eksterne finansielle instrumenter, der udgør den nuværende budgetkategori 4 på EU's budget og vedrører Unionens ageren uden for EU.

I den nuværende MFF indeholder budgetkategori 4 bl.a. syv eksterne finansielle instrumenter, budgettet for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP-budgettet) og den såkaldte Grønlandsbeslutning – alle under den fælles overskrift *Globale Europa*. Samlet udgør budgetkategori 4 ca. 6 pct. af det samlede EU-budget.

Kommissionen ventes i sit forslag til EU's eksterne finansielle instrumenter at lægge op til en sammenlægning af en række eksisterende instrumenter til et samlet Instrument for Naboskab, Udvikling og International samarbejde. Kun førtiltrædelsesinstrumentet, FUSP-budgettet, den humanitære bistand samt et instrument for oversøiske territorier, inkl. Grønland ventes fastholdt som selvstændige instrumenter.

På det uformelle møde for EU's stats- og regeringschefer den 23. februar 2018 var der generel enighed om behovet for et øget fokus på især migration inden for rammen af den næste MFF. Dette ventes også afspejlet i Kommissionens kommende sektorforslag vedr. eksterne finansielle instrumenter. Generelt ventes forhandlingerne af den næste MFF særligt vanskeliggjort af Storbritanniens udtræden af EU, hvilket efterlader et betydeligt finansieringsgab.

3. Formål og indhold

På rådsmødet (udvikling) den 22. maj 2018 ventes en kort orientering om Kommissionens forslag til EU's næste Flerårige Finansielle Ramme (MFF), gældende for perioden 2021-2027. Orienteringen ventes at omhandle de dele, der vedrører EU's eksterne finansielle instrumenter.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet ventes at udtale sig, når forslaget er offentliggjort.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Rådsdrøftelsen forventes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser eller konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, erhvervslivet, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forhandlingssituationen præges af, at Europa-Kommissionen endnu ikke har fremlagt sit sektorspecifikke forslag til fremtidige eksterne finansielle instrumenter. På et overordnet plan ventes blandt EU-landene støtte til, at EU skal spille en robust global rolle med et forstærket fokus på især migration. EU-landene har særligt tilkendegivet et ønske om en styrket indsats over for de grundlæggende årsager til migration i oprindelseslande, såsom fattigdom og politisk ustabilitet. Herudover ventes EU-medlemslandene at lægge vægt på forskellige aspekter af EU's eksterne ageren i tråd med landenes generelle prioriteter inden for rammen af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

10. Regeringens generelle holdning

Storbritanniens udtræden af EU efterlader et betydeligt hul i EU's budget, der skal håndteres. EU-budgettet skal tilpasses den nye økonomiske virkelighed i et EU bestående af 27 lande. Regeringen mener derfor, at det samlede udgiftsniveau ikke bør overstige 1,00 pct. af EU27's BNI, og at alle EU-budgettets udgifter skal afholdes inden for dette loft.

Inden for rammerne af målsætningen om et udgiftsniveau på 1,00 pct. af EU27's BNI, er det regeringens holdning, at der skal ske en indholdsmæssig omprioritering af EU's udgifter, så EU-budgettet i højere grad målrettes EU-merværdiskabende tiltag, herunder den del af de eksterne finansielle instrumenter, der vedrører eksterne aspekter af migration. Det vil endvidere være et dansk opmærksomhedspunkt at sikre Rigsfællesskabets interesser, herunder at fastholde bevillingen til Grønlandsinstrumentet.

I den konkrete udmøntning af sektorretsakterne prioriteres en samling af de udviklingsrelaterede instrumenter.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 13. april 2018.