

## Grund- og nærhedsnotat: Forslag om at etablere en europæisk fredsfacilitet

HR (2018) 94

*Notatet oversendes til Folketingets Europa og Udenrigsudvalg til orientering.*

*Nyt notat.*

Den 26. juli 2018

### 1. Resumé

*EU's udenrigsrepræsentant har med støtte fra Kommissionen den 13. juni 2018 fremsendt forslag til beslutning om etablering af en europæisk fredsfacilitet. Facilitetens overordnede formål er at styrke EU's evne til at fremme fred, forebygge konflikter og styrke international sikkerhed ved at samtænke og finansiere indsatser inden for tre følgende områder: 1) fællesomkostninger ifm. EU's militæroperationer, 2) støtte til partners militære fredsstøttende operationer samt 3) kapacitetsopbygning af militære aktører i tredjelande. Faciliteten skal med andre ord bygge videre på Athena-mekanismen og den Afrikanske Fredsfacilitet (APF) og samtænke støtte, der i dag delvist finansieres gennem disse instrumenter. Med forslaget lægger EU's udenrigsrepræsentant op til at skabe et instrument, der går på tværs af tematiske og geografiske områder. Ligesom det er tilfældet for Athena-mekanismen og APF i dag, lægges der op til, at fredsfaciliteten skal finansieres uden for EU's generelle budget.*

*Forslaget er blevet fremlagt parallelt med Kommissionens forslag til EU's flerårige finansielle ramme (MFF) for perioden 2021-2027 og dækker samme periode. I forslaget lægges der op til, at fredsfaciliteten får et samlet udgiftsniveau på 9,2 mia. euro (2018-priser) for hele budgetperioden. Kommissionen foreslår, at faciliteten finansieres af deltagende medlemslande ud fra en fordelingsnøgle baseret på landenes BNI.*

*Regeringen forholder sig overordnet positiv til en styrket koordination og samtænkning af EU's eksterne indsatser og støtter en styrkelse af kapaciteten i EU's partnerlande til selv at kunne løse egne konflikter. Forslaget lægger samtidig op til, at Danmark, grundet forsvarsforbeholdet, ikke kan deltage i faciliteten og dermed heller ikke vil være bundet til årlige bidrag til fredsfaciliteten. Af forslaget fremgår, at Danmark muligvis frivilligt vil kunne bidrage til specifikke indsatser. Dette vil dog bero på en juridisk vurdering af det endelige forslag.*

### 2. Baggrund

EU's udenrigsrepræsentant har med støtte fra Kommissionen den 13. juni 2018 fremsendt forslag til beslutning om etablering af en europæisk fredsfacilitet. Forslaget er oversendt til Rådet den 5. juli 2018 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEU artikel 28, stk. 1, 41, stk. 2, 42, stk. 4 og 30, stk 1. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed.

Der har siden lanceringen af EU's Globale Strategi i juni 2016 pågået et omfattende arbejde med at styrke EU som global aktør. Det er i denne kontekst, at fredsfaciliteten skal bidrage til at styrke EU's evne til at forebygge konflikter, opbygge fred og bidrage til international sikkerhed.

Der lægges i forslaget op til, at fredsfaciliteten skal erstatte og samtænke aktuelle indsatser, der pt. finansieres via Athena-mekanismen, den Afrikanske Fredsfacilitet (APF) samt indsatser vedrørende kapacitetsopbygning for sikkerhed og udvikling (Capacity Building for Security and Development, CBSD). Med forslaget lægges der op til at gøre sig fri af de begrænsninger, der

skyldes at de nuværende instrumenter har egne budgetter og procedurer, og derved skabe et mere fleksibelt instrument, der går på tværs af tematiske og geografiske prioriteter.

*De nuværende instrumenter:*

Athena-mekanismen er en mekanisme uden for budgettet, der finansierer fællesomkostningerne til EU's militære operationer og missioner under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (CSDP). Fredsfaciliteten skal muliggøre finansiering af militære CSDP-operationer og -missioner eller aktiviteter gennem på forhånd akkumulerede midler gennem medlemsstatsbidrag frem for gennem ad hoc bidrag. Danmark er som følge af forsvarsforbeholdet ikke omfattet af Athena-mekanismen.

Den Afrikanske Fredsfacilitet understøtter fred, sikkerhed og politisk stabilitet på det afrikanske kontinent baseret på princippet om afrikansk ejerskab. Støtten falder inden for tre søjler, henholdsvis afrikansk-ledede fredsoperationer (AMISOM, G5 m.fl.), institutionel kapacitetsopbygning (AU og regionale aktører) og kriseforebyggelse. Faciliteten har kanaliseret 2,7 mia. EUR i støtte siden 2004. APF'en bliver for nærværende finansieret via Den Europæiske Udviklingsfond (European Development Fund, EDF), som ligger uden for EU's generelle budget. EU-landene bidrager til EDF'en på basis af en specifik fordelingsnøgle, hvor Danmarks bidrag udgør ca. 2 pct. af det samlede bidrag. I tillæg hertil har Danmark specifikt bidraget til AMISOM via øremærkede udviklingsmidler gennem APF'en, ligesom der aktuelt arbejdes på at kanalisere dansk støtte til G5 Sahel fællesstyrken via APF.

Herudover lægges der op til, at fredsfaciliteten skal supplere aktuelle indsatser til kapacitetsopbygning for sikkerhed og udvikling, CBSD. EU vedtog i december 2017 et ændringsforslag til Instrumentet, der bidrager til Stabilitet og Fred (Instrument contributing to Stability and Peace, IcSP) inden for EU's budget, der gjorde det muligt for EU at levere indsatser til kapacitetsopbygning for sikkerhed og udvikling, CBSD. Disse indsatser kan støtte partnerlandes militære aktørers udførelse af aktiviteter, der fremmer en overordnet målsætning om bæredygtig udvikling. Disse indsatser ventes i det kommende flerårige fællesbudget for EU videreført under det nye Instrument for Naboskab, Udvikling og Internationalt Samarbejde (NDICI).

### **3. Formål og indhold**

Forslaget om oprettelsen af en Europæisk Fredsfacilitet er blevet fremlagt af EU's udenrigsrepræsentant og skal ses i sammenhæng med Kommissionens forslag til EU's flerårige finansielle ramme (MFF) for perioden 2021-2027 og dækker samme periode. Der lægges op til, at fredsfaciliteten skal finansieres uden for EU's generelle budget, jf. TEU artikel 41, stk 2., hvoraf det fremgår, at EU's generelle budget ikke kan finansiere udgifter til operationer, der har indvirkning på militær eller forsvarsområdet.

I forslaget lægges der op til, at fredsfaciliteten får et samlet udgiftsniveau på 9,2 mia. euro (2018-priser) over hele budgetperioden. Der lægges op til en finansiering af faciliteten uden for EU's generelle budget med fordelingsnøgle baseret på medlemslandenes BNI, på linje med hovedparten af EU-budgettet. Den samlede økonomiske ramme forventes at blive fastlagt ifm. forhandlingerne af MFF for 2021-2027, mens indholdet forhandles i det relevante sektorspor.

Formålet med fredsfaciliteten er at styrke EU's evne til at fremme fred, forebygge konflikter og bidrage til international sikkerhed ved at samtænke og finansiere indsatser inden for tre områder:

- 1) EU's militæroperationer: Fredsfaciliteten skal etablere en permanent fond, der understøtter lanceringen af nye operationer og styrker effektiviteten og forudsigeligheden i eksisterende indsatser. Forslaget lægger herudover op til at udvide omfanget af fællesudgifter ved militære operationer, der hidtil har været finansieret af Athena-mekanismen. Faciliteten vil muliggøre, at EU's militære operationer inden for rammen af deres mandat kan kombinere bidrag til sikkerhed, træning, bidrag af udstyr og direkte militær assistance med det formål at levere en samtænkt indsats i EU's partnerlande.
- 2) Støtte til partneres militære fredsstøttende operationer - det være sig tredjelande, regionale eller internationale organisationer. Sådanne indsatser er p.t. finansieret i rammen af EU's Afrikanske Fredsfacilitet (APF). Der er lagt op til, at indsatser gennemført under fredsfaciliteten ikke vil være geografisk begrænset til Afrika, som tilfældet er for APF.
- 3) Kapacitetsopbygning af militære aktører i tredjelande: Fredsfaciliteten vil hermed som et supplement til nuværende CBD-indsatser give mulighed for at finansiere kapacitetsopbygning af partnerlandes militære aktører på en måde, der ikke kun har et udviklingsformål, men som direkte understøtter EU's målsætninger under den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP).

Ved at samle finansieringen af ovennævnte indsatsområder i én facilitet er det muligt at finansiere EU's eksterne FUSP-aktioner med militære eller forsvarsmæssige implikationer gennem ét samlet instrument. Samtidig er fredsfaciliteten ikke underlagt de geografiske og tematiske begrænsninger, som de nuværende instrumenter hver især er. Der lægges op til at støtte partnere gennem flerårige samtænkte støttepakker i form af handlingsprogrammer ("action programmes), der går på tværs af de tre ovennævnte områder, og som kan tilpasses som følge af ændrede behov og prioriteter over fredsfacilitetens syvårige periode. Dertil vil faciliteten også kunne støtte ad hoc-indsatser.

#### *Beslutningsmekanisme*

Der lægges op til at etablere en Europæisk Fredsfacilitetskomité med repræsentanter fra EU's medlemsstater og under EU's udenrigsrepræsentants formandskab. Komitéen vil træffe de væsentlige beslutninger angående administration af fredsfaciliteten, herunder budgetgodkendelse og regnskab. Komitéen træffer beslutninger ved enstemmighed, når det angår militære operationer, med kvalificeret flertal, når der er tale om andre typer aktiviteter og med simpelt flertal, når der er tale om beslutninger vedrørende regler om procedurer. I tilfælde, hvor Komitéen ikke kan træffe beslutning, kan beslutninger henlægges til Rådet gennem den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske komité (PSC). Det fremgår af forslaget, at den Europæiske Fredsfacilitetskomité alene består af deltagende EU-medlemsstater. I forslaget lægges der op til, at når komitéen drøfter finansiering af en given indsats, som enten kan være et af de nævnte handlingsprogrammer eller ad hoc-bistandsforanstaltninger, da vil komitéen være sammensat

ved et medlem fra hver bidragsydende medlemsstat. Herudover vil frivillige bidragsydere og tredjelande inviteres til at deltage i komitémøderne, når deres finansielle bidrag drøftes, idet de dog ikke har ret til at stemme eller være til stede under afstemninger.

I forslaget lægges op til, at Danmark grundet forsvarsforbeholdet ikke kan deltage i faciliteten på linje med øvrige medlemsstater, og dermed heller ikke vil være bundet af årlige bidrag til fredsfaciliteten. Af forslaget fremgår, at Danmark muligvis frivilligt vil kunne bidrage til specifikke indsatser. Dette vil dog bero på en juridisk vurdering af det endelige forslag.

#### **4. Europaparlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet skal ikke høres. Det er gældende generelt for retsakter under den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik. Det er vurderingen, at parlamentet løbende vil blive holdt orienteret om forslaget, jf. TEU artikel 36, der beskriver hvorledes den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik skal konsultere parlamentet vedrørende centrale beslutninger inden for FUSP-området.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant

#### **6. Gældende dansk ret**

Ikke relevant.

#### **7. Konsekvenser**

Der lægges i det fremsatte forslag op til, at fredsfaciliteten finansieres via bidrag fra EU's medlemsstater baseret på en fordelingsnøgle baseret på de enkelte landes BNI, og at fredsfaciliteten får et samlet udgiftsniveau på 9,2 mia. euro (2018-priser). I forslaget fremføres det, at Danmark i medfør af forsvarsforbeholdet ikke er forpligtet til at yde årlige bidrag til fredsfaciliteten. Af forslaget fremgår, at Danmark muligvis frivilligt vil kunne bidrage til specifikke indsatser. Såfremt Danmark har mulighed for og vælger at deltage i faciliteten, vil det få statsfinansielle konsekvenser. Størrelsesordenen vil afhænge af forhandlingerne om den flerårige finansielle ramme for 2021-2027.

En vedtagelse af forslaget forventes ikke at have erhvervsøkonomiske, miljømæssige eller lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark.

#### **8. Høring**

Forslaget har ikke været sendt i høring.

#### **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Det er på nuværende tidspunkt for tidligt at vurdere, i hvilket omfang der vil være opbakning fra alle medlemslande til at skabe en fredsfacilitet, der går på tværs af de tre områder beskrevet i forslaget, og som ligger uden for EU's generelle budget. Det forventes dog, at flere medlemslande i tråd med deres generelle position i forhandlingerne om det kommende flerårige

finansielle ramme (MFF), vil lægge vægt på, at samtlige udgifter, hvor det juridisk er muligt, teknisk bør placeres og holdes inden for EU's flerårige finansielle ramme.

#### **10. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen lægger vægt på, at drøftelser om særskilte initiativer i relation til MFF'en ikke foregriber forhandlingerne herom, idet regeringens hovedprioritet for MFF-forhandlingerne er at realisere et samlet udgiftsniveau svarende til 1,00 pct. af EU's BNI.

Regeringen forholder sig overordnet positivt til en styrket koordination og samtænkning af EU's eksterne indsatser, og til indsatser, der støtter en styrkelse af kapaciteten i EU's partnerlande til selv at kunne løse egne konflikter.

#### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.