

UDENRIGSMINISTERIET
Center for Europa og Nordamerika

EKN, sagsnr.: 2018-19
Den 12. januar 2018

Rådsmøde (udenrigsanliggender) den 22. januar 2018

SAMLENOTAT

<u>1. Forslag til rådsbeslutning, der bemyndiger EU-Kommissionen til at åbne forhandlinger om en partnerskabsaftale mellem EU og lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet.....</u>	<u>2</u>
<u>2. Møllmøsten</u>	<u>6</u>
<u>3. Libyen</u>	<u>8</u>

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

KOM (2017) 0763

Nyt notat.

1. Resumé

Rådet (udenrigsanliggender) den 22. januar 2018 ventes at have en første indledende drøftelse af Kommissionens forslag til rådsbeslutning fremsat den 12. december 2017, der skal bemyndige Kommissionen til at påbegynde forhandlinger om en ny partnerskabsaftale mellem EU og Afrika, Vestindien samt Stillehavet forud for den eksisterende aftales udløb i 2020. Forslaget fremsættes i opfølgning på den fælles meddelelse fra Kommissionen og Den Fælles Udenrigstjeneste af den 22. november 2016 om et fornyet partnerskab med AVS-landene.

2. Baggrund

Kommissionen har den 12. december 2017 fremsat forslag til rådsbeslutning, der bemyndiger EU-Kommissionen og Den Fælles Udenrigstjeneste til at åbne forhandlinger om en ny partnerskabsaftale mellem EU og lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS-landene). Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 218 stk. 3 og 4. Forhandlingerne mellem EU og AVS-landene skal i henhold til den nugældende aftale iværksættes senest den 1. september 2018.

EU's samarbejde med AVS-landene daterer sig tilbage til umiddelbart efter oprettelsen af det Europæiske Fællesskab og har før Cotonou-aftalen været forankret i Yaoundé - og Lomé-aftalerne.

I starten var samarbejdet primært fokuseret på handel og udvikling, men det har løbende udviklet sig, således at det i dag indbefatter en bred vifte af aktiviteter. Cotonou-aftalen, der blev underskrevet den 23. juni 2000 og udløber i februar 2020, har overordnet tre dimensioner: Én for det politiske samarbejde, én for det økonomiske og handelsmæssige samarbejde og én for udviklings samarbejdet. Samarbejdet under Cotonou-aftalen er retsligt bindende og indeholder et fælles grundlag for dialog med de enkelte lande. Gruppen af AVS-lande består i dag af 79 lande, der sammen med EU's 28 medlemslande udgør over halvdelen af medlemmerne af FN.

Forslaget til rådsbeslutning fremsættes i opfølgning på den fælles meddelelse fra Kommissionen og Den Fælles Udenrigstjeneste af den 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 for herigennem at bevare de værdifulde elementer i den nugældende Cotonou-aftale og underliggende regionale aftaler. 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.

Det overordnede formål med forhandlingerne er 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 internationale forpligtelser vedrørende 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 fra EU's side, at parterne forpligter sig til at iværksætte konkrete tiltag, der sigter på:

- At sikre menneskerettighederne, de grundlæggende frihedsrettigheder, demokrati, retsstatsprincippet 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 vil søge at skabe enighed om en ny retsligt bindende aftale uden tidsbegrænsning, der tilgodeser principper om ligeværdighed, ikke-diskrimination, solidaritet og gensidig respekt og politisk dialog. Aftalen lægger op til etablering af et fælles fundament og tre regionale partnerskaber. Tyngden vil ligge på de regionale partnerskaber, der med afsæt i de fælles målsætninger og tiltag skal definere regionspecifikke prioriteter og tage hensyn til de regionale organisationers øgede betydning. Konkret vil dette ske gennem en opdatering af allerede eksisterende regionale aftaler, der udformes, så de let vil kunne tilpasses ændrede forhold. Partnerskabet vil desuden i forskellig grad 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 EU's side ønsker man endvidere at tilstræbe en forenkling af den institutionelle arkitektur og sikre større sammenhæng med eksisterende organisatoriske strukturer, herunder regionale organisationer, for at opnå en mere effektiv forvaltning af aftalen.

3. Formål og indhold

Der ventes på rådsmødet den 22. januar 2018 en første indledende drøftelse af Kommissionens forslag til rådsbeslutning fremsat den 12. december 2017, der skal bemyndige Kommissionen til at påbegynde forhandlinger om en ny partnerskabsaftale mellem EU og AVS-landene. Udenrigsrepræsentanten og Kommissionen ventes kort at gøre status over forberedelserne og den ventede videre proces. Fra EU-medlemslandene ventes der udtrykt bred opbakning – om end med forskelligt ambitionsniveau - til at indlede arbejdet på en ny aftale.

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 fra 2020 og fremefter 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 forhandlingerne om EU's næste flerårige finansielle ramme (MFF), som påbegyndes i foråret 2018. 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 ligeledes vil skulle ratificeres.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der tegner sig indledende to overordnede tilgange i EU. Nogle medlemslande ønsker, at det fremtidige samarbejde: 1) gøres mere tidssvarende ved at interesserede lande fra flere regioner og ikke alene AVS-landene inkluderes på lige fod, 2) er baseret på stærke regionale partnerskaber og tematiske aftaler samt 3) er tidsbegrænset og forankret i de 17 Verdensmål. Andre medlemslande har tidligere ønsket, at et fremtidigt samarbejde fokuseres på AVS-landene og en mindre revision af den eksisterende aftale. Det forventes, at denne gruppe af lande nu også overvejende støtter Kommissionens fremlagte mere ambitiøse forslag.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen hilser forslaget velkommen og er enig i de foreslåede målsætninger. De forestående forhandlinger er efter regeringens opfattelse endvidere en naturlig lejlighed for EU og medlemslandene til at søge mere tidssvarende måder at samarbejde på. Indgåelsen 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 forpligtigelse i forhold til tilbagetagelse af egne borgere.

At nøjes med enkelte mindre ændringer i den nuværende aftale ville være 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 - som det også nævnes i forslaget - må afhænge af den reelle mulighed herfor samt en ny aftales indhold og struktur.

Det er endvidere 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 fra begyndelsen fremfor at fortsætte den differentierede tilgang. Aftalen bør således forankres i et bredt globalt partnerskab om gennemførelsen af EU's globale strategi, EU's nye Konsensus for Udvikling, 2030-dagsordenen og Paris-aftalen samt de 17 verdensmål. Partnerskabet må tage afsæt i de enkelte landes udviklingsperspektiver, og de interesser, som partnerlandene og EU har til fælles.

Regeringen lægger desuden 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 orientering den 11. maj 2017.

2. Mellemøsten

KOM-dokument foreligger ikke.

Revideret udgave af samlenotat forud for rådsmøde (udenrigsanliggender) den 11. december 2017. Ændrede afsnit er markeret med en streg i margen.

1. Resumé

Rådet (udenrigsanliggender) den 22. januar 2018 ventes at drøfte den mellemøstlige fredsproces i lyset af den seneste udvikling, herunder USA's anerkendelse af Jerusalem som Israels hovedstad og samtidige beslutning om at flytte sin ambassade til Jerusalem, afstemningen i FN's generalforsamling om en Jerusalemresolution samt det uformelle møde med den palæstinensiske præsident, Mahmoud Abbas, i forbindelse med rådsmødet.

2. Baggrund

Den mellemøstlige fredsproces står i et vadested uden udsigt til fremdrift. Forhandlinger mellem de to parter har ikke fundet sted siden begyndelsen af 2014, da daværende amerikanske udenrigsminister John Kerrys fredsinitiativ gik i sig selv. Præsident Trump har siden sin tiltræden givet udtryk for en ambition om at gennemføre en stor fredsaftale, som også ville involvere større dele af den mellemøstlige region. Denne ambition er indtil videre ikke blevet nærmere konkretiseret, og det fremstår usikkert, om der kommer et egentligt amerikansk fredsinitiativ i den nærmeste fremtid.

Usikkerheden er øget efter præsident Trumps beslutning i begyndelsen af december 2017 om at anerkende Jerusalem som Israels hovedstad - uden at referere til Palæstinas krav om at få Østjerusalem som sin hovedstad. Udmeldingen har skabt et negativt momentum med skarpe reaktioner fra palæstinensisk og arabisk side. Senest stemte 14 lande i FN's Sikkerhedsråd i december for en resolution, der tydeligt præciserede Jerusalems status som annekteret af Israel og en by, hvis endelige status ikke var afgjort. USA nedlagde veto. Samme resolutionstekst blev den 21. december vedtaget af FN's generalforsamling med 128 for og seks imod. Resten afstod eller udeblev fra afstemningen efter et usædvanligt og stort pres fra USA om ikke at stemme for. Danmark stemte sammen med 21 EU-lande for, mens seks afstod.

I den kommende tid vil EU's indsats primært fokusere på at holde to-statsløsningen i live. Samarbejdet med de to parter og med kvartetkollegerne fra USA, Rusland og FN vil i den forbindelse være vigtig, lige som EU vil fastholde et tæt samarbejde med de arabiske stater på basis af Det Arabiske Fredsinitiativ.

3. Formål og indhold

Rådet ventes at drøfte den mellemøstlige fredsproces i lyset af den seneste udvikling, herunder hvordan EU sammen med de aktuelle internationale bestræbelser bedst kan støtte fredsprocessen fremadrettet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Drøftelsen forventes ikke i sig selv at have konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, erhvervslivet, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Der er ikke foretaget høring.

9. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter en aktiv rolle for EU i samarbejde med relevante internationale partnere. Målet med EU's bestræbelser er overordnet at understøtte mulighederne for en snarlig genoptagelse af fredsforhandlingerne med henblik på realiseringen af en to-statsløsning.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes at være enighed blandt medlemslandene om en fortsat aktiv og bredspektret EU-indsats i samarbejde med internationale og regionale aktører med det hovedsigte at støtte fredsforhandlinger.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 8. december 2017.

3. Libyen

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

På rådsmødet (udenrigsanliggender) den 22. januar 2018 forventes udenrigsrepræsentanten at briefe om den seneste udvikling i Libyen, herunder i forhold til migrationsaspekter og udkommet af det trilaterale møde (EU-AU-FN) om Libyen den 14. december 2017.

2. Baggrund

FN's særlige repræsentant for Libyen, Ghassan Salamé, præsenterede i september 2017 en handlingsplan, der skal bane vejen for, at libyerne inden for et år bliver klar til at stemme om ny forfatning samt afholdelse af præsident- og parlamentsvalg. Planen indebærer forhandlinger om en række ændringer af den Libyske Politiske Aftale (LPA) fra 2015. Siden september har FN således faciliteret en række tekniske møder mellem de libyske parter med henblik på drøftelser af LPA'en. Ifølge FN er der opnået enighed på en række centrale punkter, men store knaster udestår fortsat.

Ifølge FN's handlingsplan vil der også skulle afholdes en national konference i løbet af de kommende måneder, som skal bidrage til den politiske transitionsproces. Der hersker dog endnu usikkerhed om både format og hvilke libyske aktører, som FN vil invitere.

Overordnet har FN's handlingsplan stadig momentum, og der er bred opbakning til Salamé – men også et stigende pres for, at han leverer resultater.

I forhold til situationen på jorden har den internationalt anerkendte samlingsregering i Tripoli med premierminister Serraj i spidsen fortsat begrænset kontrol i Libyen og møder modstand fra bl.a. den magtfulde general Haftar, der med sine styrker kontrollerer store dele af det østlige Libyen. Der synes nu at være nationalt og international erkendelse af, at Haftar må være del af en politisk løsning.

Der har i længere tid været internationalt fokus på forholdene for migranter i Libyen. I forbindelse med EU-AU topmødet i Elfenbenskysten i november 2017 enedes man om at styrke samarbejdet via en trilateral task force (EU-AU-FN), som har til hovedopgave at afhjælpe den uholdbare situation for migranter i Libyen. Det første trilaterale møde på højt niveau blev afholdt den 14. december 2017. Fokus er på intensivning af samarbejdet om frivillig tilbagesendelse af migranter til oprindelseslande.

Til støtte for EU's indsatser i Libyen gav Danmark sidste efterår et nyt bidrag på 30 millioner kroner til EU's trustfond for Afrika, der bla. skal gå til Den Internationale Migrationsorganisations (IOM) arbejde med at øge beskyttelsen af migranter i Libyen og frivillige hjemsendelser. Bidraget kommer oveni de 45 millioner kroner, som man fra dansk side gav til Trustfonden i 2015. Desuden bidrager Danmark til EU's grænsestøttemission til Libyen med udsendte eksperter fra Freds- og Stabiliseringsberedskabet. Herudover har Danmark i 2017 i to omgange bidraget med et Challenger-fly til EU's grænseagenturs (Frontex) overvågningsmission i Middelhavet.

3. Formål og indhold

Udenrigsrepræsentanten forventes at briefe om den seneste udvikling i Libyen herunder i forhold til migrationsaspekter og udkommet af det trilaterale møde (EU-AU-FN) om Libyen den 14. december 2017.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

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

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes fortsat opbakning til FN's bestræbelser på at fremme en politisk løsning og bidrage til stabilitet i Libyen. Der forventes ligeledes enighed om fortsat støtte til de libyske myndigheder med henblik på at dæmme op for migrationsstrømmene og bekæmpe menneskesmuglerne. Desuden forventes det, at EU-landene bakker op om den trilaterale task force, som EU deltager i sammen med AU og FN.

10. Regeringens generelle holdning

Danmark støtter et stærkt EU-engagement i Libyen og en hurtig og effektiv gennemførelse af elementerne i Malta-erklæringen fra februar 2017, som skitserer en række prioritetsområder for EU's indsats for at håndtere udviklingen på den centrale Middelhavsrute. Danmark lægger vægt på, at EU igennem sin deltagelse i Libyen-kvartetten (EU, FN, Afrikanske Union og Arabiske Liga) støtter konstruktivt op om FN's bestræbelser. Danmark støtter et tæt migrationssamarbejde med Libyen, som også har fokus på beskyttelse af migranternes rettigheder. Danmark støtter det øgede trilaterale samarbejde om frivillige tilbagesendelser af migranter fra Libyen.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 13. juli 2017.