

Bidrag til samlenotat

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

Nyt notat.

1. Resumé

Det bulgarske EU-formandskab stiler mod, at Rådet (udenrigsanliggender - udvikling) i maj måned d.å. vedtager en rådsbeslutning, der bemyndiger Kommissionen og EU's højtstående repræsentant til at påbegynde forhandlinger om en ny partnerskabsaftale mellem EU og Afrika, Vestindien samt Stillehavet forud for den eksisterende aftales udløb i 2020. Formandskabet har i denne forbindelse udarbejdet et revideret udkast til det af Kommissionen den 12. december 2017 fremsatte forslag til Rådsbeslutning, der 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.

2. Baggrund

Det bulgarske formandskab har den 2. marts 2018 rundsendt et revideret udkast til det af Kommissionen den 12. december 2017 fremsatte forslag til rådsbeslutning, der bemyndiger EU-Kommissionen og den højtstående repræsentant 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.

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 Stillehavslændene 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 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 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

Formandskabets reviderede udkast tager afsæt i skriftlige bidrag fra stort set alle medlemslande og drøftelser 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 korruption, hvidvask og ulovlige finansielle transaktioner
- Styrket sprog i forhold til udryddelse af børnearbejde og børneægteskaber
- Styrket sprog vedrørende reproduktiv sundhed og rettigheder (SRSR) og et styrket ligestillingsperspektiv
- Mere uddybende formuleringer på miljø og klima

Det er hensigten, at den reviderede tekst skal danne grundlag for videre drøftelser frem mod forventet endelig vedtagelse i Rådet (Udenrigsanliggender – Udvikling) den 22. 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 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 ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Under de indledende drøftelser har der været to overordnede tilgange blandt medlemslandene. En gruppe af 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. En anden gruppe af medlemslande har tidligere ønsket, at et fremtidigt samarbejde fokuseres på AVS-landene og en mindre revision af den eksisterende aftale. Det forventes, at begge grupper af lande på centrale områder nu overvejende støtter Kommissionens forslag samt formandskabets ændringsforslag hertil. Formandskabet har identificeret fire områder, hvor der blandt medlemslandene fortsat synes at være divergerende holdninger. Det gælder i forhold til generelle bestemmelser vedrørende bl.a. revisionsklausuler og tidsperspektivet for aftalen samt modaliteterne for inddragelse af de nordafrikanske lande i Afrikaprotokollen, det institutionelle set-up og migration. I forhold til sidstnævnte har man fastholdt den gældende juridiske forpligtelse i Cotonou-aftalen til at tilbagetage egne statsborgere, som opholder sig ulovligt på en anden parts territorium. Der lægges samtidig op til en styrkelse af samarbejdet på migrationsområdet, herunder omkring irregulær migration. Der er endvidere i Afrikaprotokollen indskrevet krav om opbygning og implementering af nationale identifikationssystemer for alle borgere.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen hilser det reviderede forslag fra det bulgarske EU-formandskab velkommen og er enig i de foreslåede målsætninger. De forestående forhandlinger er efter regeringens opfattelse 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 forpligtelse 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 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 fremfor at fortsætte et privilegeret partnerskab alene med de nuværende 79 AVS-lande. Aftalen bør således 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 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 forud for rådsmødet (udenrigsanliggender – udvikling) den 22. januar 2018, ligesom der er oversendt grund- og nærhedsnotat på Kommissionens oprindelige forslag.