

Forslag til forordning om oprettelse af instrumentet for naboskab, udviklingsamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI)

KOM (2018) 0460

Nyt notat.

1. Resumé

Europa-Kommissionen fremsendte den 14. juni 2018 forslag til forordning om oprettelse af instrumentet for naboskab, udviklingsamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI). Forslaget, der samler en række eksisterende finansieringsinstrumenter i et samlet instrument, er fremsat som led i forhandlingerne om EU's næste flerårige finansielle ramme (MFF), 2021-2027.

Instrumentet foreslås opbygget omkring en række geografiske og tematiske vinduer og vil have sit strategiske afsæt i EU's Globale Strategi og den Ny Europæiske Konsensus for Udvikling. De formelle drøftelser af forslaget har med undtagelse af rådsmøde om udenrigsanliggender (udvikling) den 26. november 2018, hidtil foregået på embedsmandsniveau med afsæt i reviderede udkast løbende udsendt af EU-formandskabet. For nærværende arbejdes med et revideret udkast, der vurderes at flugte med danske synspunkter og vil danne grundlag for de videre drøftelser.

2. Baggrund

Europa-Kommissionen fremsendte ved KOM (2018) 0460 af 14. juni 2018 forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af instrumentet for naboskab, udviklingsamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI). Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 209 og 212 samt artikel 322. Forslaget behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294, og Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Forslaget indgår i pakken af retsakter og meddelelser for instrumenter under EU's eksterne politikker (kategori VI på EU-budgettet), som Europa-Kommissionen har fremsat som led i forhandlingerne om EU's næste flerårige finansielle ramme (MFF), 2021 - 2027. Kommissionen foreslår, at det nuværende udviklingsinstrument (DCI), det europæiske naboskabsinstrument (ENI), menneskerettighedsinstrumentet (EIDHR), stabilitetsinstrumentet (IcSP), partnerskabsinstrumentet (PI), samt den tværgående forordning (CIR) sammenlægges til et samlet instrument for Naboskab, Udvikling og Internationalt samarbejde (NDICI). Den Europæiske Udviklingsfond (EUF) foreslås samtidig indarbejdet i instrumentet, og således også i EU-budgettet.

3. Formål og indhold

Instrumentet foreslås opbygget omkring en række geografiske og tematiske vinduer. De geografiske vinduer dækker hvert sit kontinent, dog således at naboskabsvinduet dækker både det østlige og sydlige naboskab, og hermed også de nordafrikanske lande. De tematiske vinduer vedrører bl.a. støtte i relation til menneskerettigheder, fred og stabilitet samt globale udfordringer, herunder migration. Hertil kommer et vindue, der bl.a. skal kunne anvendes i akutte situationer samt en stødpude til nye udfordringer og prioriteter.

Kommissionen lægger i sit udspil op til, at det nye instrument tildeles et samlet budget på 79,2 mia. euro (2018-priser) svarende til ca. 590 mia. kr. i den næste MFF-periode 2021-2027. Instrumentet skal bidrage til, at EU og medlemslandene kan opfylde målsætningen om at anvende 0,7 pct. af BNI på udviklingsbistand, herunder 0,20 pct. til de mindst udviklede lande. Kommissionen foreslår desuden, at mindst 92 pct. af de samlede midler skal kunne opgøres som

udviklingsbistand, ligesom det foreslås, at der anvendes 10 pct. til migrationsrelaterede indsatser, herunder adressering af de grundlæggende årsager, migrationshåndtering, bekæmpelse af menneskesmugling og -handel, fremme af regulær migration samt beskyttelse af irregulære migranter og flygtninges rettigheder, ligesom der i forhold til naboskabsvinduet foreslås, at 10 pct. af midlerne gøres afhængige af bl.a. fremskridt vedrørende samarbejde om migration.

Begrundelsen for at forene de forskellige instrumenter i et samlet instrument skal særligt ses i lyset af ønsket om at skabe et mere enkelt og sammenhængende grundlag for udviklings samarbejdet og øge fleksibiliteten med hensyn til hurtigt at kunne kanalisere midler hen, hvor de fremtidige behov er størst, og derudover bedre kunne leve op til forpligtelserne i verdensmålene og 2030-dagsordenen samt Paris-aftalen om klimaændringer. Kommissionens udspil lægger op til, at 25 pct. af midlerne skal afsættes til klimarelaterede indsatser. Instrumentets strategiske afsæt vil være EU's Globale Strategi og den Europæiske Konsensus for Udvikling.

Forordningen blev drøftet på ministerniveau under rådsmødet for udenrigsanliggender (udvikling), den 26. november 2018, og de formelle drøftelser har derudover foregået på embedsmandsniveau. De igangværende forhandlinger tager afsæt i et tredje revideret udkast udsendt af det rumænske formandskab samt tematisk afgrænsede revisionsforslag, der vurderes at have styrket danske mærkesager vedrørende menneskerettigheder, kønsligestilling, irregulær migration, miljø og klima og større sammentænkning af humanitære indsatser og udvikling.

Kommissionen ønsker, at den Europæiske fond for Bæredygtig Udvikling, dens garantier og dens garantifond (EFSD) (forordning (EU) 2017/1611) og EIB's eksterne lånemandat (ELM) skal være en integreret del af instrumentet. Dette har afstedkommet en mere overordnet og strategisk drøftelse af modaliteterne for EU's fremtidige udviklingsfinansielle arkitektur blandt relevante institutioner og medlemslandene. Dette har udmøntet sig i igangværende forhandlinger mellem Kommissionen og den Europæiske Investeringsbank samt etableringen af en gruppe af vise personer, der skal se på EU's samlede udviklingsfinansielle arkitektur og komme med anbefalinger til Rådet herom.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet vedtog sin holdning til NDICI under plenarsamlingen den 27. marts 2019. Europa-Parlamentet forholder sig åbent til den foreslåede forenkling af de eksterne finansieringsinstrumenter, som NDICI udgør, om end man havde foretrukket separate instrumenter for hhv. udvikling, naboskab og menneskerettigheder, som det fx er tilfældet med instrumentet for førtiltrædelsesbistand (IPA III). Europa-Parlamentets holdning afspejler derudover en prioritet om at sikre egen indflydelse over implementeringen af NDICI, fx over programmeringen gennem delegerede retsakter samt styrket dialog med Kommissionen. Endvidere ønsker Europa-Parlamentet, at 95% af midlerne under forordningen skal kunne DAC-rapporteres som udviklingsbistand. Rapporten foreslår ligeledes styrkelse af tematiske prioriteter såsom menneskerettigheder, klima og politikkohærens. Rapporten lægger også vægt på, at der skal sikres en helhedsorienteret tilgang til Afrika. Endelig lægges op til, at Europa-Parlamentet fortsat vil afsøge mulighederne for at fastholde et separat instrument for naboskabet, tilsvarende det nuværende europæiske naboskabsinstrument (ENI), under næste MFF.

5. Nærhedsprincippet

Det vurderes, at Kommissionens forslag er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, og at dets formål opnås mere effektivt på EU-niveau end af medlemslandene individuelt.

6. Gældende dansk ret

Forslaget har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

7. Konsekvenser

Forslaget ventes at få betydelige statsfinansielle konsekvenser samt konsekvenser for udmøntningen af EU's budget. Kommissionen lægger op til et samlet udgiftsniveau på 79,2 mia. euro (2018-priser). Udgiftsniveauet forhandles som led i Kommissionens forslag til den næste flerårige finansielle ramme for 2021-2027, som blev offentliggjort 2. maj 2018.

Det bemærkes, at EUF's indbudgettering i det generelle budget ikke forventes at ville få statsfinansielle konsekvenser i forhold til en situation, hvor samme beløb blev fastholdt uden for det fælles budget.

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

8. Høring

Forslaget blev sendt i høring hos relevante organisationer med frist den 15. august 2018. Høringssvar fra Globalt Fokus og Dansk Røde Kors blev efter modtagelse oversendt til Folketingets Europaudvalg den 27. august 2018.

I sit høringssvar havde Globalt Fokus fire overordnede anbefalinger: 1) oprettelse af et separat, langsigtet udviklingsinstrument, 2) behovsfokuserede kriterier for prioritering af midler, 3) et særskilt instrument målrettet menneskerettigheder og demokrati og 4) bedre integrering af civilsamfundet.

Dansk Røde Kors havde følgende hovedpunkter i sit høringssvar: 1) NDICI bør fremme transparens samt fleksibilitet for implementerende partnere, 2) klar prioritering af midler frem for uallokerede midler herunder for at fremme fattigdomsbekæmpelse, 3) separate instrumenter for menneskerettigheder og demokrati samt fredsopbygning, 4) større fokus på skrøbelige stater i anvendelsen af vinduet for akutte situationer, 5) uddybende afsnit ift. udmøntning af EFSD+.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Flere medlemslande har talt for at fastholde naboskabsinstrumentet uden for NDICI, da dette i deres optik ses som den bedste måde at sikre fortsat høj politisk prioritet til naboområderne, mens andre støtter op om Kommissionens forslag om en integrering af naboskabsinstrumentet. Enkelte lande ønsker endvidere at fastholde Den Europæiske Udviklingsfond som et separat instrument, da dette efter deres opfattelse bedst kan sikre fokus på Afrika, hvorimod en række andre lande, herunder Danmark, med samme begrundelse støtter Kommissionens forslag om, at EUF's aktiviteter videreføres under NDICI.

Flere, herunder Danmark, har desuden talt for at styrke indsatsen på migrationsområdet i forordningsforslaget, eventuelt i form af et særligt migrationsvindue, og der forventes intense forhandlinger om, hvordan migration bedst adresseres i NDICI.

Tanken om et samlet geografisk vindue for Afrika har hidtil ikke mødt den store opbakning, og flere har taget afstand herfra. Men der er ikke desto mindre bred opbakning til, at Afrika skal have prominens i instrumentet. Der synes i øvrigt at være bred opbakning til at sikre en stærk sammenhæng mellem humanitære indsatser og udviklingsindsatser, ligesom en styrkelse fra den gældende MFF på tematiske områder som klima og menneskerettigheder synes at nyde bred opbakning. Flere lande har ligesom Danmark flaget opbakning til en højere sats for klimarelaterede indsatser. Det er dog uklart i hvilket omfang fremme af religions- og trosfrihed, som DK lægger vægt på, vil blive afspejlet.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen finder, at det foreliggende udkast udgør et godt grundlag for de videre forhandlinger. Regeringen lægger betydelig vægt på, at drøftelserne vedrørende NDICI ikke foregriber de overordnede forhandlinger om EU's flerårige finansielle ramme, idet regeringens hovedprioritet for denne er at realisere et samlet udgiftsniveau svarende til 1,00 pct. af EU's BNI.

Regeringen finder det positivt, at der under instrumentet foreslås etableret et vindue, der bl.a. skal kunne anvendes i akutte situationer samt en stødpude til nye udfordringer og prioriteter, idet disse tiltag sikrer den nødvendige fleksibilitet i instrumentet. Kommissionen foreslår ydermere, at de nuværende fleksibilitetsmuligheder i EUF'en integreres, hvilket navnlig vedrører muligheden for at videreføre beløb, der ikke er disponeret over, samt muligheden for at genbruge eventuelle frigjorte beløb. Videreførelse af beløb og genbrug af frigjorte beløb vurderes imidlertid fra dansk side at være i strid med sunde budgetprincipper, hvorfor regeringen lægger vægt på, at disse fleksibilitetsmuligheder ikke integreres.

Udspillet flugter på en lang række områder med danske prioriteter. Regeringen lægger vægt på, at der etableres et enkelt og fleksibelt instrument, der effektivt kan møde fremtidens udfordringer og bidrage til at indfri verdensmålene herunder fattigdomsbekæmpelse, og Paris-aftalen om klimaændringer. Det foreliggende udkast opfylder dette ønske, og det er for regeringen derfor også vigtigt, at forslaget forbliver intakt. Regeringen lægger vægt på, at menneskerettigheder, kønsligestilling samt og fred og stabilitet gennemgående har en prominent placering i forordningen og dens bilag, og det er positivt, at der er opnået godt sprog på disse temaer, dog lægges der vægt på, at religions- og trosfrihed indgår som prioritet i forordningens bilag. Det er dertil i regeringens optik også positivt, at irregulær migration med det foreliggende udkast er blevet fremhævet yderligere, og dette vil fortsat der fortsat arbejdes for. Ydermere er det positivt, at klima bliver opprioriteret, idet Danmark gerne ser et højere mål end de foreslåede 25 pct. Der kan imidlertid fortsat stilles spørgsmål ved, om EFSD+ ikke er bedst tjent med at blive håndteret selvstændigt med egen forordning - og ikke alene som en integreret del af NDICI – henset til den politiske prioritering heraf, samt at det er et implementeringsværktøj, hvor NDICI er et finansieringsinstrument. Regeringen vil dog forholde sig fleksibelt ift. det kompromis, der kan findes mellem hhv. institutionerne og medlemslandene og arbejde for, at anbefalinger fra gruppen af vise personer kan afspejles i EFSD+.

Endelig bør det fremhæves, at der pågår drøftelser om, hvordan medlemslandene sikres strategisk styring af og tilsyn med implementeringen af NDICI. Her arbejdes fra dansk side for tidlig og grundig inddragelse, herunder på landeniveau.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

Sagen blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 23. november 2018, forud for rådsmøde for udenrigsanliggender (udvikling), den 26. november 2018. Sagen indgik som del af

grund- og nærhedsnotatet vedrørende Kommissionens forslag til de eksterne finansielle instrumenter oversendt den 9. juli 2018.