

UDENRIGSMINISTERIET
Center for Europa og Nordamerika

EKN, sagsnr.: 2018-3724
Den 14. november 2018

Rådsmøde (udenrigsanliggender - udvikling) den 26. november 2018

SAMLENOTAT

1. EU-Afrika Alliance med fokus på bæredygtig investeringer og jobskabelse.....2
2. Forslag til forordning om oprettelse af instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI)4

1. EU-Afrika Alliance med fokus på bæredygtig investeringer og jobskabelse

KOM (2018) 0643, KOM (2018) 0644

Nyt notat.

1. Resumé

Som opfølgning på rådskonklusionerne om migration fra juni, har kommissionsformand Juncker i september lanceret en såkaldt Afrika-pakke bestående af to meddelelser. Til mødet forventes en drøftelse af det videre arbejde med udgangspunkt i vejledende spørgsmål, der vil blive fremsendt af Kommissionen.

2. Baggrund

I forlængelse af rådskonklusioner om migration fra den 28. juni 2018, hvori det nævnes, at imødegåelse af de grundlæggende årsager til migration kræver et partnerskab med Afrika, der bidrager til en substantiel socioøkonomisk transformation af det afrikanske kontinent, har Kommissionsformanden under sin tale om unionens tilstand den 12. september 2018, lanceret en Afrikapakke bestående af to meddelelser. Den første meddelelse omhandler lanceringen af en såkaldt EU-Afrikaalliance om jobs og investeringer, som realiseres via investeringer i uddannelse, forbedring af Afrikas investeringsklima, øget brug af garantier, styrket regional økonomisk integration og et langsigtet mål om én samlet kontinental frihandelsaftale mellem EU og Afrika. Den anden meddelelse i Afrika-pakken omhandler etableringen af en europæisk ekstern investeringsplatform, der skal koordinere investeringspolitikker.

Samtidig har Kommissionen fremhævet at pakken ikke kun skal adressere grundlæggende årsager til migration, men også skal ses i lyset af nye aktørers stigende tilstedeværelse på kontinentet, hvorfor EU skal agere nu, hvis ikke EU skal gå glip af positive og uudnyttede muligheder. I forlængelse af pakken har den østrigske kansler Sebastian Kurz i fællesskab med den rwandiske AU-præsident Paul Kagame inviteret europæiske og afrikanske statsledere til et EU-Afrika topmøde i Wien den 17.-18. december med fokus på digitalisering og innovation, som løftestang til bæredygtig økonomisk udvikling.

3. Formål og indhold

Den første meddelelse i pakken vedrørende den nye EU-Afrika-alliance om jobskabelse og bæredygtige investeringer fokuserer på 10 initiativer til fremme af investeringer og samhandel. Kommissionen vil fremme investeringer gennem garantier og brug af både private og offentlige midler, identificere de mest lovende nationale og regionale værdikæder gennem jobs & vækst-aftaler med afrikanske partnere og samle afrikanske og europæiske aktører i strategiske taskforces med henblik på at støtte strategisk udvikling på centrale økonomiske områder, som energi, transport, digitalisering m.m.. Inden for uddannelse vil Kommissionen støtte den Afrikanske Unions kompetenceinitiativ og støtte nationale uddannelsesprogrammer. Kommissionen vil endvidere styrke dialogen og samarbejde med afrikanske partnere om forbedring af investeringsklima, herunder gennem opbakning og støtte til policy-reformer. I forhold til økonomisk samhandel og integration, vil man øge støtten til operationaliseringen af det afrikanske kontinentale frihandelsområde, som den Afrikanske Union og dens medlemsstater vedtog i marts 2018, samt arbejde for det langsigtede perspektiv, at man kan indgå én samlet kontinental frihandelsaftale mellem EU og Afrika. Under denne overskrift vil man ligeledes understøtte bedre og mere sammenhængende infrastruktur i Afrika samt mellem EU og Afrika. Endelig forslås det at man i den kommende flerårige finansielle ramme (MFF) sikrer øget støtte og fokus på det afrikanske kontinent. Samlet set ønsker Kommissionen med pakken at sikre en større sammentænkning af EU's Afrika-politikker.

Det andet forslag i Afrika-pakken omhandler fremme af investeringer i Afrika, herunder etablering af en europæisk ekstern investeringsplatform, der skal koordinere investeringspolitikker. Kommissionen

inviterede den 19. oktober medlemsstater og andre centrale aktører til en drøftelse af operationalisering af dette forslag. Mødet viste bred opbakning til at etablere en investeringsplatform, der kan medvirke til at reducere fragmentering af eksterne investeringer. Mødet viste også støtte til en åben arkitektur, hvor de implementeringsparter, der leverer de bedste resultater, får forrang. Af hensyn til ikke mindst migrationsdagsordenen var der behov for politisk styring og sammentænkt udmøntning af de europæiske investeringer. Investeringsplatformen var på den måde også del af EU's udenrigs-, sikkerheds-, og udviklingspolitiske prioriteter, omfattet af en ”noget-for-noget” tilgang.

Der er tale om første gang siden Afrika-pakkens lancering, at medlemslandene formelt har lejlighed til at drøfte denne. Det forventes, at Kommissionen på mødet vil præsentere en indledende status på det foreløbige arbejde med pakkens implementering. Dette vedrører bl.a. en intern bevidstgørelse på tværs af Kommissionens generaldirektorater for at identificere investeringsmuligheder i Afrika inden for bl.a. infrastruktur, digitalisering og landbrug. Derudover forventes drøftelsen at omhandle, hvilken politisk rolle medlemslandene ønsker, at en ny EU-Afrika-alliance vil skulle spille i det overordnede forhold mellem EU og Afrika.

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

Forslaget forventes først og fremmest at have konsekvenser for udmøntningen af EU's budget, herunder i den næste flerårige finansielle ramme for 2021-2027. Sagen forventes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser eller væsentlige konsekvenser for samfundsøkonomien, erhvervslivet, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

På uformelt EU-udviklingsministermøde den 14. september 2018 i Bruxelles, blev der fra medlemsstaterne givet udtryk for enstemmig opbakning til den foreslåede pakke. Ved EU generaldirektørmødet den 2.-3. oktober 2018 efterlystes der fra tysk side mere konkrete initiativer relateret til investeringsfremme og jobskabelse.

10. Regeringens generelle holdning

Den foreslåede Afrika-pakke flugter godt med regeringens prioriteter, herunder et stærkt fokus på vækst og jobskabelse i Afrika, som centrale elementer til at imødegå de grundlæggende årsager til irregulær migration. Fremtiden for Afrikas befolkning, især unge kvinder og mænd, ligger i deres egne hjemlande. Der skal derfor skabes bedre muligheder for uddannelse og beskæftigelse.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

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

KOM (2018) 0460

Nyt notat.

1. Resumé

EU-Kommissionen har den 14. juni fremsendt forslag til forordning om oprettelse af instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI). Forslaget, der samlerede en række eksisterende finansieringsinstrumenter i et samlet instrument, er fremsat som led i forhandlingerne om EU's næste flerårige finansielle ramme. Instrumentet foreslås opbygget omkring en række geografiske og tematiske vinduer og vil have sit strategiske afsæt i EU's Globale Strategi og den Europæiske Konsensus for Udvikling. Drøftelserne af forslaget har hidtil primært foregået på embedsmandsniveau og bestået i præsentationer af de enkelte artikler, en lang række spørgsmål af afklarende karakter og en første positionering fra medlemslandenes side på vigtige kernespørgsmål. Dette har affødt en revideret tekst fra det østrigske formandskab, der på en række punkter flugter med danske synspunkter, som vil danne grundlag for de videre drøftelser.

2. Baggrund

EU-Kommissionen har ved KOM (2018) 460 af 14. juni 2018 fremsendt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde 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 EU-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. Det bemærkes, at Kommissionen foreslår, at de nuværende fleksibilitetsmuligheder i EUF'en integreres i instrumentet, hvilket navnlig vedrører muligheden for at videreføre beløb, som der ikke er disponeret over, samt muligheden for at genbruge eventuelle frigjorte beløb. Dette vurderes i strid med sunde budgetprincipper. Desuden ønsker Kommissionen, 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.

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. 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 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 samle de forskellige instrumenter i et samlet instrument skal særligt ses i lyset af ønsket om at skabe et mere simpelt grundlag for udviklingssamarbejdet 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.

Det østrigske formandskab har den 8. november 2018 rundsendt et første revideret udkast til det af Kommissionen fremsatte forslag, der følger op på de hidtidige drøftelser af teksten, som primært er foregået på embedsmandsniveau og har bestået i præsentationer af de enkelte artikler, en lang række spørgsmål af afklarende karakter og en første positionering fra medlemslandenes side på vigtige kernes spørgsmål. Dette har affødt en revideret tekst, som på en række områder styrker danske mærkesager vedrørende irregulær migration, kønsligestilling, miljø og klima og større sammentænkning af humanitære indsatser og udvikling.

Drøftelserne af EFSD'ens integrering i Kommissionens forslag har desuden afstedkommet en mere overordnet og strategisk drøftelse af modaliteterne for EU's fremtidige udviklingsfinansielle arkitektur og har betydet, at formandskabet indtil videre har valgt at udelade de i forhold hertil relevante artikler i det reviderede udkast. Der forventes bl.a. på fransk og tysk forslag etableret en gruppe af vise personer, der skal se på dette spørgsmål og komme med sine anbefalinger i begyndelsen af 2019.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets udtalelse foreligger endnu ikke.

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'ens indbudgettering i det generelle budget ikke forventes at ville få statsfinansielle konsekvenser i forhold til en situation, hvor samme beløb blev fastholdt uden for MFF'en.

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

8. Høring

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

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Flere medlemslande har hidtil talt for og må forventes at ville fastholde naboskabsinstrumentet uden for NDICI, da dette 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 uden for det fælles budget, da dette efter deres opfattelse bedst kan sikre fokus på Afrika, hvorimod andre lande, herunder Danmark, støtter Kommissionens forslag om at EUF'en indbudgetteres i det fælles budget. Flere herunder Danmark har desuden talt for at styrke placeringen af migration i forordningsforslaget eventuelt i form af et særligt migrationsvindue, mens andre mere ser migration som et spørgsmål om interesser over for værdier og finder, at NDICI ikke bør være et migrationsinstrument. Tanken om et samlet geografisk vindue for Afrika har hidtil ikke mødt den store opbakning, og flere har taget afstand herfra. Der synes i øvrigt at være bred opbakning til at sikre en stærk sammenhæng mellem humanitære indsatser og udviklingsindsatser, som der også lægges op til i forslaget. Ønsket om at integrere EFSD og ELM forventes også fremadrettet at afføde en række spørgsmål både af administrativ og indholdsmæssig karakter, herunder om en sådan implementeringsmodalitet overhovedet hører hjemme i et instrument af nærværende karakter.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen finder, at Formandskabets forslag udgør et godt og interessant grundlag for de videre forhandlinger. Udspilletflugter på en lang række områder fint med danske værdier, herunder i forhold til menneskerettigheder, kønsligestilling, klima samt fred og stabilitet. Det er endvidere positivt, at irregulær migration fremhæves yderligere i det reviderede udspil og vil på linje med andre prioriterede områder kunne sikre, at EU er bedst muligt klædt på til at håndtere udfordringerne de kommende år. Det er for regeringen vigtigt, at der etableres et simpelt og fleksibelt instrument, der effektivt kan møde fremtidens udfordringer. Formandskabets udspil opfylder dette ønske, og det er for regeringen derfor også vigtigt, at forslaget forbliver intakt, idet der dog fortsat kan stilles spørgsmål ved, om EFSD'en ikke er bedst tjent med at blive håndteret selvstændigt og ikke som en integreret del af NDICI. Regeringen støtter således også det franske forslag om nedsættelse af en gruppe af vise personer på området.

Endelig lægger regeringen vægt på, at drøftelserne ikke foregriber forhandlingerne om EU's flerårige finansielle ramme.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg, men indgår som del af grund- og nærhedsnotatet vedrørende Kommissionens forslag til de eksterne finansielle instrumenter oversendt den 9. juli 2018.