

Grund- og nærhedsnotat

Et fornyet partnerskab med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet

JOIN (2016) 52 final

Nyt notat

1. Resumé

Kommissionen og Den Fælles Udenrigstjeneste har den 22. november 2016 udsendt en meddelelse om EU's fremtidige samarbejde med de såkaldte AVS-lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet, når den nugældende aftale - Cotonou-aftalen - udløber i 2020. Meddelelsen er bilagt en konsekvensanalyse af samarbejdet med AVS-landene, der skal bidrage til formuleringen af et egentligt forhandlingsoplæg til brug for forhandlingerne om det fremtidige samarbejde, der skal indledes senest 1. september 2018.

2. Baggrund

EU's samarbejde med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet (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 har løbende udviklet sig, således at det i dag indbefatter en bred vifte af aktiviteter. Cotonou-aftalen, der blev underskrevet den 23. juni 2000, har overordnet tre dimensioner – én for det politiske samarbejde, én for det økonomiske og handelsmæssige samarbejde og én for udviklingssamarbejdet. Samarbejdet under Cotonou-aftalen er retsligt bindende og med et fælles grundlag for dialog med de enkelte medlemslande. Gruppen af AVS-lande består i dag af 79 lande og udgør sammen med EU's 28 medlemslande tilsammen over halvdelen af medlemmerne af FN.

Cotonou-aftalens politiske dimension udmøntes især gennem en stående bred politisk dialog på landeniveau mellem EU's delegationschef og ambassadører fra EU's medlemslande på den ene side (HoMs kredsen) og ministre fra det pågældende land på den anden side om bl.a. menneskerettigheder, demokratiske principper og god regeringsførelse (artikel 8 dialog). I tilfælde af misligholdelse af Cotonou-aftalens væsentlige elementer, særligt i forhold til demokrati og menneskerettigheder, kan der indledes en konsultationsprocedure, og i fravær af en acceptabel løsning kan der træffes beslutning om passende foranstaltninger, herunder i sidste ende suspendering af bistandssamarbejdet (artikel 96 konsultationer).

Inden for rammerne af Cotonou-aftalen har man for så vidt angår det økonomiske og handelsmæssige samarbejde forhandlet Økonomiske Partnerskabsaftaler (EPA'er). Der er på det seneste sket betydelige fremskridt i disse forhandlinger, idet EU nu har underskrevet aftaler med landene i Vestafrika og senest med det sydlige Afrika samt lande i det østlige Afrika (ECOWAS, SADC og EAC), der dog fortsat mangler underskrift fra flere partnerlande. Herudover er der tidligere underskrevet aftaler med landene i Caribien (CARIFORUM), Stillehavet (PACIFIC) og det østlige og sydlige Afrika (ESA). EPA'erne, der er WTO-

kompatible, har over en årrække erstattet det bilaterale EU-AVS handelsregime, som i praksis gav unilaterale handelspræferencer til AVS-landene.

Udviklings samarbejdet er primært forankret i den Europæiske Udviklingsfond (EUF), der finansieres med bidrag fra medlemslandene udenfor EU's ordinære budget efter en fast fordelingsnøgle, der er søgt tilnærmet medlemslandenes relative bidragsandele i forhold til EU's ordinære budget. Den nugældende 11. EUF er på godt 30 mia. EUR og udgør den flerårige finansielle ramme frem til udgangen af 2020. Det danske bidrag til EUF'en var i 2016 på ca. 522 mio. kr.

Kommissionen og den Fælles Udenrigstjeneste gennemførte i begyndelsen af 2016 en evaluering, der viste at det hidtidige samarbejde har bidraget positivt til fattigdomsbekæmpelse, men ikke i samme grad til bæredygtig økonomisk udvikling. Handelssamarbejdet og indgåelsen af de økonomiske samarbejdsaftaler evalueres ligeledes positivt, hvorimod udviklingen af den private sektor, migration og særligt tilbagetagelse (artikel 13), samt demokratisk regeringsførelse vurderes mere kritisk. Cotonou-aftalens juridisk bindende karakter har ifølge Kommissionen og den Fælles Udenrigstjeneste været medvirkende til dens gennemførelse, men det er samtidigt også en udbredt opfattelse, at der fremadrettet bør tages yderligere hensyn til eksisterende partnerskaber på kontinentalt -, regionalt og sub-regionalt niveau - selvom der er divergerende opfattelser af hvordan man sikrer synergi og koordination i forhold til AVS-gruppen.

Evalueringen viste videre, at det internationale samarbejde mellem EU og AVS-gruppen trods mange fælles erklæringer ikke generelt har ført til fælles holdningerrel indflydelse. Der er trods et udbygget regelsæt på det politiske område (primært artikel 8 og 96) endvidere blandede erfaringer med den politiske dialog, når det gælder andet og mere end udveksling af synspunkter. I forhold til den politiske dialog på landeniveau er det primært den politiske vilje i de enkelte lande, som udgør forskellen. Der påpeges endvidere en række svagheder i den organisatoriske struktur. Således bidrager mangel på effektiv styring og udviklede administrative procedurer til f.eks. flaskehalse og i sidste ende til kvaliteten i samarbejdet.

3. Formål og indhold

Kommissionen og den Fælles Udenrigstjeneste har den 22. november 2016 udsendt en fælles meddelelse bilagt en konsekvensanalyse af samarbejdet, der skal bidrage med input til drøftelserne af et egentligt mandat til brug for forhandlingerne mellem EU og AVS-landene, der ifølge Cotonou-aftalens artikel 95 skal iværksættes senest den 1. september 2018.

Kommissionen og den Fælles Udenrigstjeneste gennemgår i meddelelsen og den hertil knyttede konsekvensanalyse en række udfordringer for det fremtidige samarbejde, hvoraf de vigtigste er: 1) ujævne udviklingsmønstre på tværs af AVS-landene, navnlig i forbindelse med en kraftig befolkningstilvækst, 2) voksende sikkerhedsudfordringer, som er knyttet til terrortrusler og ukontrollerede migrationsstrømme samt uudnyttede økonomiske muligheder, 3) utilstrækkelig anerkendelse af den øgede regionale dynamik i og uden for AVS-landene, 4) voksende globale udfordringer og 5) manglende inklusive multilaterale partnerskaber til sikring af effektiv regeringsførelse.

Endvidere præsenteres en række mål for et fremtidigt samarbejde, der bl.a. kan bidrage til at beskytte EU's interesser: 1) fremme bæredygtig udvikling i AVS-landene, 2) styrke EU's sikkerhed og økonomiske velstand, 3) inddrage den øgede regionale dynamik i og uden for AVS-landene, 4) sikre stærkere alliancer for at tackle globale udfordringer og 5) styrke den inkluderende deltagelse af aktører på forskellige planer.

Slutteligt argumenterer Kommissionen og den Fælles Udenrigstjeneste sig frem til den efter deres opfattelse mest fordelagtige samarbejdsform, og den som synes bedst at kunne sikre, at EU kan forfølge sine interesser i en stadig mere globaliseret verden. Udgangspunktet herfor er opstillingen af en række forskellige optioner, der favner hele spektret fra ingen aftale til en fortsættelse af den nuværende aftale.

Med dette som bagtæppe konkluderer Kommission og den Fælles Udenrigstjeneste, at man foretrækker en model, der bygger på en overordnet juridisk bindende paraplyaftale og underliggende regionale aftaler for herigennem at bevare de værdifulde elementer i den nugældende aftale samtidig med, at man sikrer de rette betingelser for, at EU mere effektivt kan forfølge sine politiske og økonomiske interesser, øge indflydelsen på den globale arena, gennemføre en regional differentiering med styrket fokus på Afrika og forbedre mulighederne for at gennemføre 2030 dagsordenen. Der forventes som et væsentligt aspekt endvidere åbnet op for inddragelse af andre lande (herunder de nordafrikanske lande og mindst udviklede lande, der ikke allerede er en del af AVS-samarbejdet) samt mulighed for at foretage en række væsentlige tilpasninger i den fælles ledelse og AVS-institutionerne.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet opfordrer i en beslutning vedtaget den 4. oktober 2016 om fremtiden for forbindelserne mellem AVS-EU efter 2020 bl.a. til, at 2030-dagsordenen og verdensmålene sættes i centrum for det fremtidige samarbejde, der i øvrigt bør udformes, så det fastholder de dele af det nuværende regelværk, der er af universel karakter inden for en overordnet fælles ramme, mens det primære samarbejde forankres i regionale/sub-regionale aftaler, ligesom der bør gives mulighed for at inddrage andre lande i samarbejdet. Den overordnede aftale skal samtidig sikre, at EPA'erne fortsat har en kobling til bestemmelser om god regeringsførelse, respekt for menneskerettigheder samt sociale og miljømæssige standarder. Europa Parlamentet gør sig endvidere til talsmand for en indlemmelse af EUF'en i det 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 umiddelbart at have konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, erhvervslivet, miljøet eller beskyttelsesniveauet. Forhandlingerne om det

fremtidige samarbejde forventes imidlertid fra 2020 og fremefter at medføre konkrete initiativer vedrørende blandt andet brug af ressourcer og finansiering. Sådanne initiativer kan få statsfinansielle, samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Det vigtigste finansielle instrument, der ligger til grund for den nuværende aftale er EUF'en, der vil blive håndteret i forbindelse med forhandlingerne om den næste flerårige finansielle ramme (MFF). Regeringen vil tage konkret stilling hertil i opfølgning på forhandlingerne. 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 været sendt i høring i Specialudvalget for Udviklingspolitiske Spørgsmål.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der tegner sig umiddelbart to overordnede tilgange. Nogle medlemslande stiller således spørgsmål ved, om et fremtidigt samarbejde nødvendigvis skal være forankret i en formel, kollektiv og bindende global aftale eller på basis af andre samarbejdsformer i form af f.eks. en regional tilgang samt bilaterale aftaler, der også inkluderer andre udviklingslande. Andre lande ønsker på den anden side, at det fremtidige samarbejde gennemføres primært med AVS-landene og baseres på en revision af den nugældende juridisk bindende aftale.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser de grundige forberedelser velkommen og finder, at man bør undgå forhastede kompromisser på områder, hvor der fortsat mangler viden og objektive vurderinger. De forestående forhandlinger er således en naturlig lejlighed for EU og medlemslandene til at undersøge relevante alternativer og bedre måder at samarbejde på, herunder om samarbejdet mere givtigt kan videreføres inden for rammerne af den nuværende EU-traktat og uden indgåelse af en ny bindende fælles aftale. Regionale og tematiske partnerskaber synes således mere effektive i forhold til at møde fremtidens udfordringer, herunder i forhold til vigtige spørgsmål som migration og tilbagetagelse, menneskerettigheder, demokrati og god regeringsførelse. At nøjes med enkelte mindre ændringer vil være en forpasset mulighed for at sikre et moderne, ligeværdigt og effektivt partnerskab. Regeringen vil derfor arbejde for, at en ny Europæisk Konsensus for Udvikling og det fremtidige samarbejde med AVS-landene og andre partnerlande efter 2020 kædes sammen.

Det er endvidere vigtigt for regeringen, at fokus rettes mod Afrika, og at det fremtidige samarbejde også inkluderer andre udviklingslande og forankres i et bredt partnerskab om gennemførelsen af EU's nye globale strategi, 2030-dagsordenen og de 17 verdensmål baseret på de enkelte landes udviklingsperspektiver og de interesser, som landene og EU har til fælles. Regeringen finder desuden, at samarbejdet om EPA'erne bør videreføres som selvstændige, udviklingsvenlige og WTO-kompatible aftaler.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg den 28. november 2016 til orientering.