

Grund- og nærhedsnotat

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) 763 final

Nyt notat

1. Resumé

Kommissionen har den 12. december 2017 udsendt udkast til Rådets afgørelse, der bemyndiger Europa-Kommissionen til at indlede forhandlinger om en partnerskabsaftale mellem Den Europæiske Union og gruppen af stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet, de såkaldte AVS-lande, til afløsning af den nugældende aftale - Cotonou-aftalen – der udløber i 2020. Forhandlingerne om det fremtidige samarbejde skal indledes senest den 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. 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 er retsligt bindende og med et fælles grundlag for dialog med de enkelte medlemslande. Gruppen af AVS-lande består i dag af 79 lande.

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 økonomiske samarbejdsaftaler, de såkaldte EPA'er, 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.

Med dette som bagtæppe udsendte Kommissionen og den Fælles Udenrigstjeneste den 22. november 2016 en fælles meddelelse (JOIN (2016) 52 final) bilagt en konsekvensanalyse af samarbejdet, der skulle bidrage med input til udarbejdelsen af det endelige mandat til brug for forhandlingerne mellem EU og AVS-landene. Forhandlingerne skal ifølge Cotonou-aftalens artikel 95 iværksættes senest den 1. september 2018.

Kommissionen og den Fælles Udenrigstjeneste gennemgår i meddelelsen 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 af bæredygtig udvikling i AVS-landene, 2) styrkelse af EU's sikkerhed og økonomiske velstand, 3) inddragelse af den øgede regionale dynamik i og uden for AVS-landene, 4) at sikre stærkere alliancer for at tackle globale udfordringer og 5) styrkelse af den inkluderende deltagelse af aktører på forskellige planer.

Slutteligt argumenterer Kommissionen og den Fælles Udenrigstjeneste sig frem til, at man foretrækker en model for det fremtidige samarbejde, der bygger på en fælles aftaleoverordnet juridisk bindende 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.

3. Formål og indhold

Det overordnede formål med nærværende forslag er at sætte EU-Kommissionen i stand til med bl.a. afsæt i verdensmålene, Paris-aftalen og EU Globale Strategi at forhandle om 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 udfordringerne i relation hertil.
- At fremme menneskelig udvikling og værdighed.

I forslaget lægges der endvidere op til, at man skal søge at skabe enighed om en ny retslig bindende aftale uden tidsbegrænsning, der tilgodeser principper om ligestilling, 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 ville 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 som f.eks. den Afrikanske Union (AU), for at opnå mere tyngde i forvaltningen af aftalen.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europaparlamentet 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. Europaparlamentet 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). 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

Der tegner sig indledende to overordnede tilgange i EU. Nogle medlemslande, der er Danmark nærtstående i udviklingspolitiske spørgsmål, herunder bl.a. Tyskland, Holland, Sverige og Finland, 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, herunder bl.a. Frankrig, Spanien og Portugal, ønskede i starten af Post-Cotonou drøftelserne, at et fremtidigt samarbejde fokuseres på AVS-landene og en mindre revision af den eksisterende aftale.

10. Regeringens foreløbige 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 landene 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 forud for rådsmødet (udenrigsanliggender) den 22. januar 2018 til orientering.