

Grund- og Nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg om Kommissionens forslag til de eksterne finansielle instrumenter

KOM (2018) 460, KOM (2018) 461, KOM (2018) 462, KOM (2018) 465

Den 9. juli 2018

1. Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til retsakter for flere af EU's eksterne finansielle instrumenter (kategori VI på EU-budgettet). Der foreslås ingen egentlige nye instrumenter, men opdelingen i instrumenter foreslås ændret. Kommissionen foreslår at sammenlægge en række instrumenter til et samlet instrument for Naboskab, Udvikling og Internationalt Samarbejde og foreslår samtidig, at den Europæiske Udviklingsfond inkluderes i det samlede instrument, hvorved den Europæiske Udviklingsfond bliver en del af EU-budgettet. Sammenlægningen skal ses i lyset af behovet for at skabe et mere simpelt grundlag for udviklingssamarbejdet og øge fleksibiliteten med hensyn til hurtigt at kunne kanalisere midler derhen, hvor de fremtidige behov er størst. Dertil foreslås Grønland inkluderet i en beslutning om Oversøiske Lande og Territorier, herunder relationerne mellem EU på den ene side og Grønland og Danmark på den anden. Førtiltrædelsesinstrumentet og instrument for Nuklear Sikkerhed videreføres.

I dette notat behandles fire eksterne finansielle instrumenter. Forslaget vedr. Instrument for Naboskab, Udvikling og Internationalt Samarbejde foreslås opbygget omkring en række geografiske og tematiske vinduer samt et vindue til akutte kriser og nye udfordringer og prioriteter. Det er hensigten, at mindst 92 pct. af de samlede midler skal kunne opgøres som udviklingsbistand. 25 pct. af midlerne foreslås afsat til klimarelaterede indsatser og 10 pct. til migrationsrelaterede indsatser, herunder både grundlæggende årsager og migrationshåndtering.

I førtiltrædelsesinstrumentet IPA III lægges op til fortsat at støtte reformer, udvikling og EU-tilnærmelse via finansiell og teknisk bistand til EU-kandidatlandene Montenegro, Serbien, Tyrkiet, Albanien og FYROM/Makedonien samt de potentielle kandidatlande Bosnien-Hercegovina og Kosovo og dermed bidrage til at fremme stabilitet, sikkerhed og velstand i Europa.

I beslutningen om Oversøiske Lande og Territorier, herunder relationerne mellem EU på den ene side og Grønland og Danmark på den anden, lægges op til at videreføre både den tætte relation mellem EU og OLTerne, særligt gennem toldfri adgang til EU's marked, og partnerskabet mellem EU og Grønland, herunder særligt støtte til Grønlands uddannelsessektor.

Kommissionens forslag til instrument for Nuklear Sikkerhed fokuserer på fremme af samarbejdet med 3.-lande om nuklear sikkerhed på en række områder.

Regeringen lægger vægt på, at drøftelser vedrørende kategori 6 ikke foregriber forhandlingerne om den kommende finansielle ramme, idet regeringens hovedprioritet for MFF-forhandlingerne er at realisere et samlet udgiftsniveau svarende til 1,00 pct. af EU27's BNI.

2. Baggrund

Europakommissionen fremlagde den 14. juni 2018 forslag til retsakter og meddelelser for instrumenter under EU's eksterne politikker (kategori VI på EU-budgettet) som led i forhandlingerne om EU's næste flerårige finansielle ramme (MFF), 2021-2027.

Hovedparten af forordningerne på det eksterne område udløber. Det gælder dog ikke det humanitære instrument (HAI), hvorfor Kommissionen ikke har fremlagt et nyt forordningsforslag for det humanitære område. Kommissionen foreslår en større sammenlægning af en række af de eksisterende instrumenter. 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 (EDF) foreslås samtidig indarbejdet i det samlede instrument og flyttes således ind under EU-budgettet. Følgende instrumenter foreslås bevaret som selvstændige: Førtiltrædelsesinstrumentet (IPA), Grønlandsbeslutningen inkluderes i en beslutning om de oversøiske territorier (OLT), ligesom det Nukleare Instrument (INSC) fastholdes som komplementært til Instrumentet for Naboskab, Udvikling og Internationalt samarbejde. Det skyldes, at det Nukleare Instrument er baseret på et andet retsgrundlag og andre procedurer end instrumentet for Naboskab, Udvikling og Internationalt Samarbejde, og derfor ikke kan inkluderes i dette.

Pakken af retsakter følger efter, at Kommissionen den 2. maj 2018 præsenterede sit forslag til den samlede flerårige finansielle ramme for 2021-2027. Her foreslog Kommissionen 109 mia. euro (2018-priser) allokeret til kategori VI Naboskab og Verden på EU-budgettet.

Forslagene har hjemmel i Traktaten om den Europæiske Union (TEU), Atomtraktaten og traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), mere specifikt:

Instrument for Naboskab, Udvikling og Internationalt samarbejde: TEUF særligt artikel 209, 212 samt artikel 322

Førtiltrædelsesinstrumentet: TEUF særligt artikel 212, stk. 2.

Oversøiske territorier, inkl. Grønland: TEUF artikel 203 og for Grønland TEUF art. 198 - 204

Det Nukleare Instrument: Atomtraktatens artikel 203

Forslagene til Instrument for Naboskab, Udvikling og Internationalt Samarbejde og førtiltrædelsesinstrumentet behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Beslutningen om Oversøiske Lande og Territorier, herunder relationerne mellem EU på den ene side og Grønland og Danmark på den anden og det Nukleare Instrument vedtages med enstemmighed i Rådet efter høring af Europa-Parlamentet.

3. Formål og indhold

De fire forslag der indgår i dette notat, omfatter instrumenter, der udløber og derfor skal genforhandles. Der lægges ikke op til egentlig nye instrumenter, men til en ændring i opdelingen af instrumenterne.

Kommissionen foreslår en større sammenlægning af en række eksisterende instrumenter til et samlet instrument for Naboskab, Udvikling og Internationalt Samarbejde med henblik på at øge EU's fleksibilitet i håndteringen af eksterne udfordringer. Den Europæiske Udviklingsfond foreslås indarbejdet i det samlede instrument og bliver derfor en del af EU-budgettet. Dertil foreslås Grønlandsbeslutningen inkluderet i beslutningen om Oversøiske Territorier.

Tabel 1 viser Kommissionens foreslåede midler til kategori VI på EU-budgettet.

Tabel 1 viser Kommissionens forslag til fordelingen af midler under kategori VI fordelt på instrumenter.

Naboskab og Verden	
Mio. euro, 2018-priser	Kommissionens forslag 2021-2027
Naboskab, Udvikling og Internationalt Samarbejde (NDICI)	79.216
Humanitære Instrument (HAI)	9.760
Budget for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP)	2.649
Oversøiske Territorier (Inklusive Grønland)	444
Det Nukleare Instrument	266
Andet	949
Decentrale agenturer	132
Førtiltrædelsesinstrumentet (IPA III)	12.865
Margin	2.913
Total	108.929

Kilde: KOM (2018) 321 final

Forslagene har hjemmel i Traktaten om den Europæiske Union (TEU) og traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), særligt artikel 203, 207, 209, 212 og 322.

Forhandlingerne om indholdet af disse instrumenter ventes indledt under Østrigs formandskab i de relevante arbejdsgrupper.

Instrument for Naboskab, Udvikling og Internationalt Samarbejde foreslås opbygget omkring en række geografiske og tematiske vinduer. De geografiske vinduer dækker hvert sit kontinent, dog således at det nuværende naboskabsinstrument, der dækker både det østlige og sydlige naboskab, foreslås videreført. 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 skal have et samlet budget på 79,2 mia. euro (ca. 590 mia. kr. ved kurs 7,45) svarende til en dansk finansieringsandel på 1,6 mia. euro (eller knap 1,7 mia. kr. årligt ved en fordelingsnøgle på 2 pct.). Instrumentet skal bidrage til, at EU og medlemslandene kan opfylde forpligtelsen om 0,7 pct. samt 0,20 pct. til de mindst udviklede lande. Det er hensigten, at mindst 92 pct. af de samlede midler skal kunne opgøres som udviklingsbistand. Endvidere foreslår Kommissionen, at der anvendes 10 pct. til migrationsrelaterede indsatser, herunder adressering af grundlæggende årsager, migrationshåndte-

ring, bekæmpelse af menneskesmugling og -handel, fremme af regulær migration samt beskyttelse af irregulære migranter og flygtninges rettigheder, ligesom der i forhold til naboskabsvindet 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.

Førtiltrædelseinstrumentet (IPA III)

Formålet er at støtte reformer, udvikling og EU-tilnærmelse via finansiel og teknisk bistand til EU-kandidatlandene Montenegro, Serbien, Tyrkiet, Albanien og FYROM/Makedonien samt de potentielle kandidatlande Bosnien-Hercegovina og Kosovo og dermed bidrage til at fremme stabilitet, sikkerhed og velstand i Europa.

Førtiltrædelseinstrumentet foreslås af Kommissionen i den kommende periode at fokusere på "fundamentals first" dvs. retsstaten og respekt for de fundamentale værdier, styrkelse af de demokratiske institutioner samt reformer af den offentlige sektor. Formålet er, at landene på sigt kan leve op til EU-optagelseskravene, herunder Københavns-kriterierne.

Herudover fokuseres på økonomiske reformer og fremme af landenes konkurrenceevne og beskæftigelse. Der foreslås også en stor indsats for at tiltrække privat kapital via investeringsgarantier. Projekter, som støtter samarbejde – og dermed tillidsskabelse - mellem landene foreslås også som en del af IPA III.

Budgetteringen er gjort mere strategisk, idet det foreslås at budgettere efter tema og prioriteter snarere end landeallokeringer. Dette bidrager også til øget fleksibilitet og mulighed for at belønne gode reformevner.

Beslutning om Oversøiske Lande og Territorier herunder relationerne mellem EU på den ene side og Grønland og Danmark på den anden

Beslutningen er en sammenlægning af de to hidtidige beslutninger hhv. om oversøiske lande og territorier (OLT beslutningen) og om relationerne mellem EU på den ene side og Grønland og Danmark på den anden (Grønlandsbeslutningen). Sammenlægningen skal ses i lyset af Kommissionens overordnede ønske om at strømline de eksterne instrumenter. Kommissionen konstaterer dog i sit forslag, at OLT beslutningen og Grønlandsbeslutningen pga. de forskellige lovgivningsmæssige procedurer ikke kan inkluderes i det overordnede Instrument for Naboskab, Udvikling og Internationalt Samarbejde.

Formålet med OLT/Grønlandsbeslutningen er at videreføre den tætte relation mellem EU og de (efter UK's udtræden af EU) 13 oversøiske lande og territorier, der har en forfatningsmæssig

tilknytning til de tre medlemsstater Danmark, Nederlandene og Frankrig. Beslutningen udspecificerer det specielle forhold, OLTerne har med EU som del af den såkaldte ”europæiske familie” og det særlige juridiske rammeværk, der eksisterer for dem. Det overordnede formål med beslutningen er at fremme OLTernes økonomiske og samfundsmæssige udvikling og at skabe tætte økonomiske relationer mellem OLTerne og EU. OLTerne er hverken del af EU’s toldunion eller det indre marked, men produkter, der stammer fra OLTerne, nyder toldfri adgang til EU (for Grønlands vedkommende er fiskeriprodukter dog betinget af EU’s tilfredsstillende adgang til grønlandske fiskerizoner gennem EU-Grønland fiskeripartnerskabsaftalen, jf. TFEU art 204/protokollen om den særlige ordning for Grønland). Beslutningen viderefører således en række tekniske bestemmelser om handel, handelssamarbejde mv.

Fsya. Grønland fremhævede den hidtidige Grønlandsbeslutning de tætte historiske, politiske, økonomiske og kulturelle relationer mellem EU og Grønland/Danmark som et såkaldt ”partnerskab”. Kommissionen fremfører, at den sammenlagte beslutning ligeledes skal bygge på de særligheder (”specificities”), der betegner samarbejdet, bl.a. ved fortsat at understøtte Grønlands håndtering af større udfordringer og udvikling af administrationens kapacitet til at formulere og implementere nationale politikker.

Af de 500 mio. euro (løbende priser), Kommissionen foreslår allokeret til implementering af beslutningen, skal 225 mio. euro (løbende priser) tildeles Grønland. Grønlands Naalakkersuisut har hidtil, efter aftale med Kommissionen, benyttet EU støtten til programmer inden for uddannelsessektoren i Grønland. Ud over budgetstøtte udgør beslutningen rammerne for mulig videre dialog (policy dialogue) om en række andre emner, herunder klima, råstoffer og miljø.

Det Nukleare Instrument

Instrumentet vedr. nuklear sikkerhed (INSC) har som formål at fremme EUs samarbejde med 3-lande om at sikre et højt nukleart sikkerhedsniveau og højt niveau af strålebeskyttelse globalt. De alvorlige konsekvenser af ulykken på Tjernobyl-værket i 1986 og Fukushima-Daiichi værket i 2011 er konkrete eksempler på vigtigheden heraf.

Konkret vil instrumentet blive anvendt til at fremme samarbejdet med 3-lande om nuklear sikkerhed på en række områder, herunder etablering af uafhængig tilsynsmyndighed, implementering af sikkerhedsstandarder og strålebeskyttelsesniveauer, udvikling og implementering af strategier, håndtering af brugt brændsel og dekommissionering af nukleare installationer og udvikling af nye nukleare sikkerhedsmekanismer. Der lægges vægt på, at modtagerlandet selv bidrager til finansiering af de pågældende aktiviteter.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets udtalelse foreligger endnu ikke.

5. Nærhedsprincippet

Det vurderes, at Kommissionens forslag til de eksterne instrumenter er i overensstemmelse med nærhedsprincippet: Instrumenternes formål vedr. EU’s naboskab, associering til oversøiske lande og territorier, udviklingssamarbejde, menneskerettigheder, førtiltrædelsesstøtte, stabilitet og partnerskab 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 for kategori 6 på ca. 109 mia. euro (2018-priser), hvoraf der foreslås udgiftsniveauer for NDICI, IPA III, Oversøiske territorier inkl. Grønland og det Nukleare instrument på henholdsvis 79.2 mia. euro, 12.9 mia. euro, 0.4 mia. euro og 0.3 mia. euro (2018-priser). Udgiftsniveauerne under kategori 6 forhandles som led i Kommissionens forslag til den næste flerårige finansielle ramme for 2021-2027, som blev offentliggjort 2. maj 2018.

EDF's ophør og beløbets indbudgettering i det generelle budget forventes ikke at ville få statsfinansielle konsekvenser, eftersom størstedelen af midlerne kan opgøres som udviklingsbistand og dermed indgår som del af 0,7 pct. målsætningen

8. Høring

Forslagene er sendt i høring hos relevante organisationer med frist den 15. august. Høringssvar fremsendes når modtaget.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Rådets behandling er endnu ikke påbegyndt. Andre landes holdning til Kommissionens forslag på de eksterne finansielle instrumenter kendes endnu ikke.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen lægger vægt på, at drøftelser vedrørende kategori 6 ikke foregriber forhandlingerne om den kommende finansielle ramme, idet regeringens hovedprioritet for MFF-forhandlingerne er at realisere et samlet udgiftsniveau svarende til 1,00 pct. af EU27's BNI.

Kategori VI vurderes at kunne bidrage til at skabe europæisk merværdi i form af en sammenhængende udenrigs-, sikkerheds-, og udviklingspolitisk indsats. Det gælder for kategori VI, som for andre kategorier, at EU-midlerne i den kommende budgetperiode må bruges mere effektivt og målrettet, herunder på den store udgiftspost til naboskab og udviklingsbistand. Den samlede ramme for kategori VI fastlægges ifm. forhandlingerne om den flerårige finansielle ramme (MFF) 2021-2027. Drøftelser af indholdet af disse særskilte programmer foregriber således ikke de endelige overordnede budgetforhandlinger.

Fra regeringens side er de væsentligste overordnede prioriteter ift. de eksterne politikker:

- at indsatser, der bidrager med størst mulig merværdi for fællesskabet, og som understøtter fælles EU-mål, prioriteres

- at bakke op om et samlet instrument på udviklingsområdet med henblik på at sikre størst mulig fleksibilitet inden for kategori VI for at kunne agere i forhold til aktuelle politiske prioriteter samt sikre mulighed for løbende omprogrammering i lyset af udviklingen.

De enkelte instrumenter:

Instrument for Naboskab, Udvikling og Internationalt samarbejde

Regeringen finder, at Kommissionens forslag udgør et godt og interessant grundlag for de kommende forhandlinger. Udspillet flugter på en række områder således fint med danske værdier, herunder i forhold til menneskerettigheder samt fred og stabilitet. Det er endvidere positivt, at migration fremhæves i udspillet, om end man fra dansk side gerne så, at der etableres et tematisk migrationsvindue, samt at migration integreres yderligere i instrumentet på linje med andre prioriterede områder med henblik på, 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.

Førtiltrædelsesinstrumentet, IPA III

Regeringen støtter førtiltrædelsesstøtten i lyset af de reformer som EU's tiltrækningskraft skaber i mange kandidatlande og potentielle kandidatlande til gavn for fred og sikkerhed i Europa.

Det er regeringens holdning, at EU-optagelsesforhandlingerne med Tyrkiet bør stoppes og erstattes af andre og mere formålstjenstlige dialog- og samarbejdsfora. Det er der imidlertid ikke opbakning til i EU. Regeringen støtter beslutningen på det Europæiske Råd i oktober 2017 om reduktion og om-allokeringer (mod demokrati- og civilsamfundsindsatser) af førtiltrædelsesstøtten til Tyrkiet. Der bør også fremadrettet være en stærk konditionalitet mellem førtiltrædelsesstøtte til Tyrkiet på den ene side og konkrete reformfremskridt og fremdrift i forholdene vedr. menneskerettigheder, civilsamfund og retsstaten på den anden side.

Beslutning om Oversøiske Lande og Territorier herunder relationerne mellem EU på den ene side og Grønland og Danmark på den anden

Regeringen og Naalakkersuisut har i den tidlige interessevaretagelse arbejdet for, at Grønlandsbeslutningen skulle forblive en særskilt beslutning. I forlængelse heraf, og i lyset af Kommissionens beslutning om at sammenlægge Grønlandsbeslutningen med OLT-beslutningen, vil regeringen arbejde for at adskille elementerne om Grønland så meget som muligt fra OLT-bestemmelserne og synliggøre de særligheder ("specificities"), der betegner partnerskabet mellem Kommission og Grønland/Danmark, herunder med henvisning til Grønlands geostrategiske placering og fælleserklæringen underskrevet i 2015. I samme ånd vurderes det hensigtsmæssigt, hvis beslutningen i højere grad viderefører "acquis'et" fra den eksisterende Grønlandsbeslutning i de konkrete bestemmelser og både fra dansk og grønlandsk side foregår der nu en grundig vurdering af de foreslåede bestemmelser. Regeringen vil arbejde aktivt herfor i de kommende forhandlinger, efter koordination med Grønland.

Det Nukleare Instrument

Regeringen støtter, at EU fortsat arbejder for at sikre de højest mulige nukleare sikkerhedsstandarder i EU og globalt. Anvendelse af økonomiske midler til at gennemføre konkrete projekter ses som en naturlig del heraf.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.