



FOLKETINGET

Europaudvalget

Referat

af 35. europaudvalgsmøde

Dato: fredag den 26. april 2019

Tidspunkt: mødet startede kl. 10.35

Sted: vær. 2-133

Til stede: Erik Christensen (S) formand, Kenneth Kristensen Berth (DF), næstformand, Jan E. Jørgensen (V), Peter Hummelgaard Thomsen (S), Søren Søndergaard (EL), Rasmus Nordqvist (ALT) og Holger K. Nielsen (SF).

Desuden deltog: Statsminister Lars Løkke Rasmussen, minister for udviklingsbistand Ulla Tørnæs og udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg.

Punkt 1. Afrapportering fra møde i Det Europæiske Råd (artikel 50) den 10. april 2019

Det Europæiske Råd 10/4-19 – bilag 4 (Det Europæiske Råds afgørelse)

Det Europæiske Råd 10/4-19 – bilag 3 (konklusioner vedrørende DER artikel 50 10/4-19)

Statsministeren: Formålet med topmødet – bare 2 dage fra den nye hårde Brexit-dato den 12. april – var at tage stilling til den anmodning, vi havde modtaget fra Storbritannien om en yderligere udsættelse af Brexit til den 30. juni.

Mødet indledtes med en god times drøftelse med Theresa May inden det egentlige møde i EU-27-formatet. May gjorde en hel del ud af at understrege det ekstraordinære ved, at hendes regering nu havde rakt ud til oppositionen og arbejdede sammen med Labour for at finde en løsning. Sidste gang, man i Storbritannien havde sådanne drøftelser på tværs af partierne, var under 2. verdenskrig! Tre pointer er værd at fremhæve fra drøftelsen:

- 1) For det første fortalte May, at samtalerne med Labour forløb konstruktivt. Forhandlingerne handlede om det fremtidige forhold, og fokus var bl.a. på spørgsmålet om en britisk tilknytning til toldunionen. Forhandlingerne har været på pause hen over sommeren, men blev genoptaget i denne uge. Det er endnu usikkert, hvornår man fra officielt hold vil gøre status. Selv om det i sig selv er positivt, at disse forhandlinger endelig er i gang, skal man ikke undervurdere, hvor svære de er.
- 2) For det andet forklarede May, at hvis det ikke lykkes at få en aftale i stand med Labour, vil regeringen selv iværksætte en række nye vejledende afstemninger for sim-

pelthen at tvinge parlamentet til at fastlægge en vej frem. Der har i pressen været forlydender om en mulig ny afstemning om udtrædelsesaftalen i næste uge. Men det er, så vidt jeg er orienteret, fortsat behæftet med betydelig usikkerhed.

- 3) For det tredje bekræftede May, at man ville være klar til at afholde valg til Europa-Parlamentet i Storbritannien, hvis det ikke lykkes at ratificere udtrædelsesaftalen inden den 22. maj. Hun understregede, at man fra britisk side vil agere konstruktivt og loyalt, så længe man er medlem af klubben – også af hensyn til det fremtidige forhold.

Da Theresa May forlod mødet, havde vi i EU-27-kredsen en drøftelse af situationen. Det er ingen hemmelighed, at nogle stats- og regeringsledere gik mere skeptisk til drøftelserne end andre. Det stod også klart efter det møde i en mindre kreds, som jeg umiddelbart inden topmødet deltog i sammen med kolleger fra Frankrig, Belgien, Irland, Sverige og Holland. Der var delte meninger i EU-27 om, hvor lang en udsættelse man burde tilbyde Storbritannien. Nogle ønskede kun en kort forlængelse, dvs. indtil europaparlamentsvalget den 23.-26. juni 2019. Andre – herunder Donald Tusk – havde på forhånd meldt ud, at de støttede en lang forlængelse helt indtil marts 2020. Efter 6 timers drøftelse endte vi med det kompromis: den 31. oktober 2019. Jeg vil gerne fremhæve fire hovedelementer fra den endelige konklusionstekst.

- 1) Slutdatoen for forlængelsen var drøftelsernes helt centrale element. Det tog tid at bygge bro mellem de forskellige synspunkter og nå frem til et kompromis, alle kunne se sig selv i – men det lykkedes at blive enige om den 31. oktober 2019. Den dato er tilpas tidlig til, at Storbritannien ikke skal udpege en kommissær til den nye Kommission.
- 2) Et andet element, jeg vil fremhæve, er den tidlige exitmulighed, som er blevet døbt flextension – altså at Storbritannien kan træde ud før den 31. oktober, hvis briterne finder det fornødne flertal for en aftale. Den fleksibilitet var afgørende for, at man fra britisk side kunne acceptere en udsættelse helt til oktober.
- 3) Et tredje element var muligheden for at vurdere udviklingen i Storbritannien løbende under hensyn til EU's egne interesser. Af konklusionsteksten fremgår det nu, at DER allerede til juni vil gøre status over fremskridtene. Hermed kan de lande, der var skeptiske over for en lang udsættelse, i sidste ende tilslutte sig kompromiset.
- 4) Det sidste og fjerde element var loyalitet. Der var i kredsen en vis bekymring for, om en forlængelse ligefrem ville føre til destruktiv adfærd, som når den førende brexiteer Jacob Rees-Mogg lige op til topmødet havde udtalt, at Storbritannien skulle opføre sig så besværligt som muligt, hvis landet kom til at sidde fast i EU ved en lang forlængelse. Her gør konklusionstekstens afsnit 7 og 8 nu klart, at Storbritannien under en forlængelse selvfølgelig skal opføre sig loyalt, og at EU-27 kan mødes uden Storbritannien og drøfte de forhold, der alene angår EU-27's fremtid. Her tænkes navnlig på de strategiske prioriteter for den kommende 5-års periode, men også på besættelsen af topposterne, som skal besluttes hen over sommeren. Det er nu skåret ud i pap, at EU-27 kan drøfte disse spørgsmål uden britisk deltagelse.

Ud over disse punkter vil jeg fremhæve, at der på forhånd var fuld enighed om vigtigheden af valget til Europa-Parlamentet og det forhold, at Storbritannien er nødt til at respektere trakta-

tens forpligtelser og afholde europaparlamentsvalget, hvis man fortsat er medlem af EU, når valget finder sted den 23.-26. maj. Her slås det fast i konklusionsteksten, at Storbritannien automatisk udtræder af EU allerede den 1. juni, hvis forpligtelsen til at afholde valg ikke respekteres. Det skyldes, at vi ellers kan ende med at underminere legitimiteten af Europa-Parlamentet som helhed. Jeg tror nu ikke, at det kommer dertil. For briterne har som sagt selv helt entydigt anerkendt, at et britisk europaparlamentsvalg kan blive nødvendigt.

Var det så samlet set en god løsning, det endte med? Situationen er langt fra, som man kunne ønske sig, og det er i stigende grad problematisk, at der ikke viser sig en afklaring. Men omstændighederne taget i betragtning er jeg egentlig ret tilfreds med resultatet: Det lykkedes os at afværge et hårdt Brexit; vi sikrede tid til en proces, der nu er sat i gang i Storbritannien; vi sikrede samtidig, at vores egne institutioner fortsat kan fungere effektivt under en forlængelse, og vi skruede i det hele taget en løsning sammen, hvor bolden fortsat er på den britiske banehalvdel, og hvor det står Storbritannien frit for at træde ud tidligere, såfremt man ønsker det. Alt i alt et godt udkomme.

Nu håber jeg så, at man i Storbritannien vil bruge den ekstra tid fornuftigt. Vi har i hvert fald fra EU-27's side udvist maksimal fleksibilitet og imødekommenhed og gjort, hvad vi kan for, at det her ender ordentligt.

Punkt 2. Kommissionens forslag under den flerårige finansielle ramme:

EUU alm. del (18) – bilag 642 (kommenteret dagsorden)

a) Forordning om oprettelse af Asyl- og Migrationsfonden (AMF)

– *Tidlig forelæggelse/delvis generel indstilling*

KOM (2018) 0471

KOM (2018) 0471 – bilag 2 (samlenotat)

EUU alm. del (18) – bilag 75 (udvalgsmødereferat side 22, senest behandlet i EUU 5/10-18)

FO b) Forordning om oprettelse af Grænseforvaltnings- og Visuminstrumentet som en del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning (BMVI)

– *Tidlig forelæggelse/delvis generel indstilling*

KOM (2018) 0473

KOM (2018) 0473 – bilag 2 (samlenotat)

EUU alm. del (17) - svar på spm. 291 om Danmark påtænker at deltage i fonden for Integreret Grænseforvaltning (IBMF), fra udlændinge- og integrationsministeren

EUU alm. del (18) – bilag 75 (udvalgsmødereferat side 22, senest behandlet i EUU 5/10-18)

c) Forordning om oprettelse af Fonden for Intern Sikkerhed (ISF)

– *Tidlig forelæggelse/delvis generel indstilling*

KOM (2018) 0472

KOM (2018) 0472 – bilag 2 (samlenotat)

EUU alm. del (18) – bilag 75 (udvalgsmødereferat side 22, senest behandlet i EUU 5/10-18)

Udlændinge- og integrationsministeren: Jeg vil i dag fremlægge et enkelt punkt, nemlig Kommissionens forslag til EU's finansielle instrumenter på området for retlige og indre anliggender i den kommende flerårige finansielle ramme for perioden 2021-2027. Forhandlingerne om disse forslag er nu så fremskredne, at det forventes, at man på RIA-rådsmødet den 6.-7. juni vil nå til delvis generel enighed om forslagene. Jeg er derfor her i dag for at tage forhandlingsoplæg for ét af forslagene, nemlig grænseforvaltnings- og visuminstrumentet under Fonden for Integreret Grænseforvaltning. De to øvrige forslag er ikke omfattet af forhandlingsoplægget.

Først vil jeg gerne forklare lidt om baggrunden: Kommissionen har fremsat forslag til en række finansielle instrumenter på området for retlige og indre anliggender. På min del af området er der fremlagt to, nemlig Asyl- og Migrationsfonden samt instrumentet til finansiel støtte til grænseforvaltning og visum under Fonden for Integreret Grænseforvaltning. Derudover er der fremsat forslag om Fonden for Intern Sikkerhed, som hører under Justitsministeriets område.

Danmark deltager i forhandlingerne, men fordi alle tre instrumenter er omfattet af det danske retsforbehold, vil Danmark ikke være med til vedtagelsen.

Hvad angår instrumentet til finansiel støtte til grænseforvaltning og visum, er der i vidt omfang tale om en videreførelse af det nuværende grænse- og visuminstrument under Den Interne Sikkerhedsfond. Der er derfor tale om en udbygning af Schengen-reglerne, og Danmark har derfor også mulighed for at deltage i dette instrument. Det er derfor, jeg i dag ønsker at indhente forhandlingsoplæg for det.

Om forslaget

Som en konsekvens af den europæiske migrations- og flygtningekrise over de seneste år foreslår Kommissionen en markant stigning i budgettet fra de nuværende 11,4 mia. euro til 19,6 mia. euro i den kommende periode.

Derudover lægger Kommissionen op til en betydelig stigning i budgettet for agenturerne på området for retlige og indre anliggender, det vil især sige EU's Grænse og Kystvagtagentur (Frontex), Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) og Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store It-systemer (eu-LISA).

Der foreslås afsat ca. 12,8 mia. euro til de tre instrumenter, hvor der til sammenligning i indværende periode er afsat ca. 3,3 mia. euro. Dermed er der lagt op til en betydelig opjustering af indsatsen på grænse- og migrationsområdet. Regeringen er generelt positivt stemt over for forslagene, da det er afgørende, at medlemslandene og EU kan håndtere migrationsudfordringerne.

Det er regeringens hovedprioritet for budgetforhandlingerne at sikre et udgiftsniveau på 1,00 pct. af EU's BNI, hvorfor en fordobling af EU's migrationsudgifter kræver, at der anvises finansiering fra andre af EU's udgiftsprogrammer. Regeringen lægger derfor også vægt på, at drøftelserne vedrørende de tre forordninger ikke foregriber forhandlingerne om det overordnede budget.

Delvis generel indstilling

Den delvis generelle indstilling vedrører de bestemmelser i forslaget, der omhandler de mere tekniske og administrative dele, herunder bl.a. afgrænsningen af fondens formål, og dermed rammen for de indsatsområder, der kan finansieres under instrumentet.

Når sagen bliver behandlet på rådsmødet, forventer jeg at tilkendegive, at regeringen generelt er positivt indstillet over for, at forslaget afspejler behovet for en styrket grænseindsats og i øvrigt prioriterer indsats, der modvirker irregulær migration, fremmer tilbagesendelse og bidrager til udviklingen og gennemførelsen af allerede vedtagne og kommende it-systemer – f.eks. ind- og udrejsesystemet.

Det er også positivt, at der lægges op til, at fondene sammen med instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (det såkaldte NDICI, som udviklingsministeren forelægger for udvalget i dag) bl.a. skal styrke samarbejdet med EU's nabolande, landene langs migrationsruterne og landene i nærområderne for at komme de grundlæggende årsager til migration til livs og for yderligere at styrke kontrollen med de ydre grænser.

FO Det er derfor, jeg har forhandlingsoplægget med til jer i dag, som går ud på, at regeringen støtter den delvis generelle indstilling, som omhandler den tekniske og administrative forvaltning af instrumentet og dets anvendelsesområde med henblik på at lempe de administrative byrder for medlemslandenes ansvarlige myndigheder og sikre større fleksibilitet i anvendelsen.

Som bekendt vil finansministeren senere forelægge det overordnede budget og dermed budgettet for det instrument, jeg i dag søger forhandlingsoplæg til.

Rasmus Nordqvist spurgte til ministerens holdning til Europa-Parlamentets forslag om

- at tilføje integration som formål til fonden for asyl og migration, samt
- at instrumentet skulle anvendes til at lade medlemslandene udstede visa med begrænset territorial gyldighed i tilfælde, hvor de udstedes af humanitære årsager. Der var hjemmelgrundlag i artikel i 77, men det var imod reglen om, at personer uanset nationalitet kan rejse frit rundt ved passage på de indre grænser.

Han henviste desuden til side 14 i samlenotatet, hvor det fremgik, at regeringen fandt det vigtigt, at "midlerne prioriteres til initiativer der fjerner incitamentet til irregulær migration". Hvilke metoder tænkte regeringen på, og hvordan ville den arbejde for det?

Endelig spurgte han, hvordan man med hjemmel i artikel 77 og 79 ville forebygge og bekæmpe menneskehandel. Var det ved hjælp af grænsekontrol? Hvordan så man det implementeret og udført?

Søren Søndergaard henviste til, at det i samlenotatet fremgik, at de nye mekanismer lagde op til et fortsat samarbejde med tredjelande. Hvad bestod det samarbejde i? Ifølge Amnesty International var EU medskyldig i tortur mod migranter i Libyen, og Human Rights Watch, som havde beskrevet adskillige eksempler på grov fysisk og psykisk tortur, udtalte, at EU i praksis betalte den libyske kystvagt for at gøre det beskidte arbejde. Selv den italienske indenrigsminister, Matteo Salvini, anerkendte, at det ikke var lovligt at sende folk tilbage.

Han spurgte desuden, hvad ministeren mente med, at hun ville "lægge betydelig vægt på", at drøftelserne vedrørende de tre forordninger ikke foregreb MFF-forhandlingerne.

Udlændinge- og integrationsministeren svarede Rasmus Nordqvist, at både regeringen og Rådet var imod Europa-Parlamentets forslag om visa med begrænset territorial gyldighed.

På spørgsmålet om irregulær migration svarede hun, at Danmark stod uden for de dele, der var beskrevet på side 14, og at der derfor næppe var grund til at gå nærmere ind på det.

NOT Svaret på Rasmus Nordqvists spørgsmål om menneskehandel ville hun gerne oversende skriftligt.

Til Søren Søndergaard sagde hun, at der med samarbejde med tredjelande mentes samarbejde om reintegration, frivillig hjemsendelse og kapacitetsopbygning. Hun havde selv læst rapporterne fra Libyen, og der var tale om uhyrlige og uacceptable forhold.

På spørgsmålet om "betydelig vægt" svarede hun, at hun, uanset hvad der stod i samlenotatet, havde sagt "også vægt" og ikke "betydelig vægt", og det er det talte ord, der gælder.

Søren Søndergaard var klar over, at han og ministeren var enige om at finde forholdene i Libyen uhyrlige. Men sagen var, at torturen ifølge troværdige kilder fandt sted mod folk, der var fanget i Libyen i kraft af EU-støttet kapacitetsopbygning. Den libyske kystvagt reddede ganske vist folk fra druknedøden, men sendte dem tilbage til de beskrevne forhold.

Var Libyen så et særligt tilfælde? Nej. Ifølge Politiken den 25. april 2019 forhindrede EU-støttet udstyr i Hviderusland ikke blot migranter i at komme over grænsen; det blev også anvendt til at stoppe oppositionen mod Lukasjenkos diktatur. EU burde have bedre kontrol med, hvad midler til tredjelande bliver brugt til. Der stod ikke noget om kontrolmekanismerne i samlenotatet.

Rasmus Nordqvist tilføjede, at EU-midler også i forbindelse med Tyrkiet-aftalen var blevet brugt på andet end det tilsigtede. Det var den samme slags beretninger, man stødte på gang på gang. Hvordan ville EU sikre sig mod, at tredjelande misbruger tilliden?

Udlændinge- og integrationsministeren svarede begge spørgere, at det var nødvendigt at samarbejde om kapacitetsopbygning med lande, der grænsede op til EU, for hvis demokratiske lande ikke var involveret, ville migranterne blive stillet i en endnu værre situation. Men EU skulle sørge for at være årvågent og kritisk. Der var da også indbygget mekanismer, som kontrollerede, hvordan pengene blev brugt. Regeringen støttede i øvrigt en række initiativer til forbedring af forholdene i Libyen.

Hun anfægtede, når Søren Søndergaard sagde, at Libyens kystvagt "sendte folk tilbage", når de blev taget op ud for samme lands kyst – men det var en strid om ord.

Søren Søndergaard indvendte, at EU's egne kontrolmekanismer aldrig var dem, der afslørede de forfærdende forhold. Det var i stedet Human Rights Watch, Amnesty International og uafhængige journalister. Man måtte vel forvente, at aftaler med tredjelande indgås på nogle betingelser – ellers var det bevidst at lukke øjnene for forholdene. Han citerede Human Rights Watch: "EU kan med andre ord ikke lovligt sende mennesker tilbage til Libyen. De gør indirekte, hvad de ikke kan gøre direkte. De kan ikke lade den italienske kystvagt samle folk op og

sende dem tilbage til Libyen. Så i stedet giver de penge og udstyr til den libyske kystvagt for at holde folk væk. Det er det samme, men gjort indirekte i stedet for direkte". Hvad var ministerens reaktion?

Rasmus Nordqvist påpegede, at man kan støtte kapacitetsopbygning på mange måder. Det behøver ikke bestå i opbygning af en kystvagt, men kan også have form af en humanitær indsats, hvor man hjælper med at give folk husly og adgang til lægehjælp. Var det ikke mere hensigtsmæssigt?

Udlændinge- og integrationsministeren mindede om, at et af EU's mål var at forhindre tab af menneskeliv. Der var i 2019 langt færre, som risikerede druknedøden ved at begive sig ud på en færd over Middelhavet, end der var i 2015-16. Det måtte man også forholde sig til.

Hun understregede desuden, at lejrene i Libyen ville have eksisteret, selv hvis EU ikke havde bidraget til kapacitetsopbygning i landet, eftersom de opstod inden da. Så var det trods alt bedre at forsøge at forbedre forholdene i lejrene end slet ikke at være involveret.

Rasmus Nordqvist spurgte, om kapacitetsopbygningen havde hjulpet på forholdene i lejrene. Han mente, at man i stedet for at støtte kystvagten kunne have finansieret redningsfartøjer og redningsaktioner.

Søren Søndergaard medgav, at færre druknede i internationalt farvand og den italienske del af Middelhavet. Men man vidste vel ikke noget om, hvor mange der druknede nær Libyen? Amnesty International havde videodokumentation for, at besætningen på et skib, EU stillede til rådighed, i november 2018 havde udvist så hensynsløs adfærd, at det var medvirkende årsag til, at 50 migranter druknede. Det er nok sjældent, at den slags filmes, så mon det var en enlig svale eller et tegn på, hvordan EU's hjælp til Libyen blev anvendt?

Udlændinge- og integrationsministeren gentog, at færre led druknedøden i Middelhavet end i 2015-16. Hun opfordrede Søren Søndergaard til at oversende Amnesty Internationals dokumentation, så regeringen kunne bede Frontex om flere oplysninger om sagen.

Til Rasmus Nordqvist sagde hun, at det var relevant at diskutere, om pengene kunne bruges bedre, om der skulle flere kontrolmekanismer til, og om de eksisterende kontrolmekanismer var gode nok. Hun ville gerne svare mere detaljeret skriftligt, hvis der var behov for det.

Søren Søndergaard anerkendte, at Libyen var et særligt tilfælde, hvor EU-støtte kunne betyde, at færre led druknedøden. Men det argument holdt ikke i tilfældet Hviderusland. Her var der tale om, at det udstyr, EU havde leveret, blev brugt til overvågelse og undertrykkelse af demokratiske kræfter. Det havde MEP Jeppe Kofod fra Socialdemokratiet i øvrigt udtrykt sig kritisk om. Der var behov for en hug- og stikfast garanti om, at EU ikke gav midler til udstyr, der blev brugt til undertrykkelse af mennesker.

Udlændinge- og integrationsministeren erklærede sig enig med Jeppe Kofod. Det var Kommissionens forpligtelse at sørge for, at EU-midler ikke blev misbrugt.

Søren Søndergaard meddelte, at Enhedslisten ikke kunne støtte forhandlingsoplægget, når det blev et spørgsmål om tillid til Kommissionen. Han gentog, at det i alle tilfælde havde været ngo'er og uafhængige journalister, der havde stået bag afsløringer om misbrug – ikke Kommissionen. Ligesom det heller aldrig var Kommissionen, der fortalte om afsløringerne bagefter.

Rasmus Nordqvist fandt det vigtigt, at EU lærte af de fejl, der var begået. Tyrkiet-aftalen blev ofte omtalt som forbilledlig, selv om der havde været den ene sag efter den anden om, hvordan den støtte, der var givet i forbindelse med aftalen, var blevet brugt til menneskerettighedskrænkelser. Tyrkiet-aftalen var ikke betalt af fondene, men det ville EU nu gøre muligt. Alternativet kunne ikke støtte forhandlingsoplægget, da der ikke var det rette værn mod ting, der kan gå galt.

NOT Han så frem til, at ministeren ville svare skriftligt på, hvordan EU med hjemmel i artikel 77 og 79 ville forebygge og bekæmpe menneskehandel.

Formanden konkluderede, at der ikke var flertal imod regeringens forhandlingsoplæg, idet kun Enhedslisten og Alternativet havde ytret sig imod det.

FO Punkt 3. Forslag til forordning om oprettelse af instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI)

– Tidlig forelæggelse

KOM (2018) 0460

KOM (2018) 0460 – bilag 3 (samlenotat)

EUU alm. del (18) – bilag 642 (kommenteret dagsorden)

EU-note (18) – E 6 (EU-note af 29/10-18)

KOM (2018) 0460 – bilag 2 (høringssvar vedrørende forordning om De Eksterne Finansielle Instrumenter under EU's næste flerårige finansielle ramme (MMF), 2021-2027)

KOM (2018) 0460 – fortroligt svar på spm. 2 om Kommissionens forslag om at inkorporere Den Europæiske Udviklingsfond i EU's budget i forbindelse med forhandlingerne om den flerårige finansielle ramme 2021-2027, fra ministeren for udviklingssamarbejde

KOM (2018) 0460 – svar på spm. 1 om, hvad regeringen gør for, at menneskerettigheder og demokrati kommer til at stå centralt i forhandlingerne om EU's flerårige finansielle ramme under budgetkategori 6, fra ministeren for udviklingssamarbejde

EUU alm. del (18) – bilag 285 (udvalgsmødereferat side 338, senest behandlet i EUU 23/11-18)

Ministeren for udviklingssamarbejde: NDICI bliver EU's store, samlede udviklingsinstrument i den næste flerårige finansielle ramme (MFF) for 2021-2027. Sagen blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 23. november 2018. Jeg vil i dag forelægge sagen til forhandlingsoplæg.

Forordningsforslaget, der udgør en klar forenkling af EU's arkitektur for eksterne finansieringsinstrumenter, består af tre søjler og en reserve:

- 1) Den geografiske søjle, som forventes at udgøre ca. tre fjerdedele af instrumentet, hvoraf ca. halvdelen foreslås afsat til indsatser i Afrika syd for Sahara, hvilket er en prioritet for regeringen. Denne søjle vil finansiere både regionale og bilaterale programmer.
- 2) Den tematiske søjle, hvor fire prioriteter har fået afsat dedikerede midler, nemlig (a) demokrati og menneskerettigheder, (b) civilsamfund, (c) fred og stabilitet samt (d) globale udfordringer, herunder sundhed, uddannelse, kvinder og piger samt migration.
- 3) Tredje søjle har fokus på at kunne agere hurtigt i forbindelse med kriser. Den vil også blive anvendt til at sammenkoble humanitære og udviklingsmæssige indsatser, hvilket er en dansk prioritet.
- 4) Endelig er der indlagt en reserve eller en såkaldt stødpude tiltænkt kommende prioriteter og udfordringer, som ikke på nuværende tidspunkt kan identificeres. Dette vil gøre

EU i stand til fleksibelt at håndtere nye og uforudsete kriser. 10 pct. af budgetmidlerne foreslås tildelt denne stødpude.

Det rumænske formandskabs seneste udkast til Rådets holdning til forordningen udgør sammen med enkelte tematisk afgrænsede ændringsforslag det nuværende grundlag for forhandlingerne.

Hvad angår de store linjer i instrumentet, har vi fra dansk side langt hen ad vejen fået tilgodeset vores synspunkter. Det har været en kernesag for regeringen, at EU's eksterne finansieringsinstrumenter skulle forenkles med henblik på at skabe større sammenhæng og fleksibilitet. Det foreliggende udkast lægger op til at samle en række instrumenter under samme forordning, der vil fremme sammenhængskraften i EU's indsatser såvel som fleksibiliteten i forhold til nye udfordringer.

Tematisk er det ligeledes vurderingen, at det aktuelle udkast flugter med danske prioriteter og værdier. Det gælder 2030-dagsordenen og verdensmålene, som instrumentet skal bidrage til at opnå med strategisk afsæt i den europæiske konsensus om udvikling og EU's globale strategi. Også fattigdomsbekæmpelse står stærkt i overensstemmelse med Unionens traktatmæssige forpligtelser.

Danmark og ligesindede lande har i forhandlingerne prioriteret menneskerettigheder. De er i det foreliggende udkast tilgodeset med et tematisk vindue for menneskerettigheder og demokrati og indgår i de geografiske vinduer som en prioritet. Religions- og trosfrihed kunne i regeringens optik imidlertid godt stå stærkere i instrumentet.

Klimaforandringer er også en væsentlig prioritet, idet der er sat et forbrugsmål på 25 pct., som skal gå til klimarelaterede indsatser. Regeringen havde i lighed med flere andre medlemslande i forhandlingerne gerne set, at dette forbrugsmål blev endnu højere.

Kønsligestilling, herunder seksuel og reproduktiv sundhed samt seksuelle og reproduktive rettigheder, vurderes også at stå stærkt, da hele 85 pct. af alle aktiviteter finansieret under NDICI skal bidrage til ligestilling. Menneskerettigheder, demokrati, ligestilling, miljøbeskyttelse og bekæmpelse af klimaforandringer vil med det nuværende udkast alle skulle mainstreames på tværs af hele instrumentet.

Migration har også en fremtrædende rolle, idet 10 pct. af alle indsatser skal være migrationsrelaterede. Dertil er der mulighed for at trække på reserven, hvis der opstår uventede kriser i fremtiden.

Hvad angår migration, har regeringen prioriteret at sikre tilstrækkelige, fleksible midler til migrationshåndtering, og at indsatser under instrumentet adresserer grundlæggende årsager til irregulær migration.

Jeg fremlagde i efteråret 2018 også forslaget under NDICI om, at den såkaldte EFSD+ skal samle alle EU's værktøjer for eksterne investeringer til fordel for udvikling. EFSD+ indeholder en fortsættelse af den nuværende Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling, EFSD, som blev iværksat i 2017. Og den lægger op til, at Den Europæiske Investeringsbanks eksterne lånemandat indarbejdes og fremover varetages af Kommissionen og ikke som nu af Den Europæiske Investeringsbank. Som følge af dette er der i øjeblikket forhandlinger mellem Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank herom.

For regeringen er det væsentligt, at EU opnår størst mulig udviklingseffekt ved, at arbejdsdelingen følger institutionernes respektive kompetencer, samtidig med at Den Europæiske Investeringsbank fortsat sikres en særlig rolle, fordi den er EU's bank. Der afventes en aftale mellem de to institutioner. Med mindre aftalen begrænser medlemslandenes indflydelse, forestiller jeg mig, at Danmark som udgangspunkt vil være positiv over for, hvad de to parter når frem til – om end man fortsat kan spørge, om ikke EFSD+ burde have sin egen forordning i stedet for at være integreret i NDICI.

Endelig pågår der drøftelser om, hvordan medlemslandene gennem Rådet bedst sikres strategisk styring af og tilsyn med implementeringen af forordningen. Her ønsker vi at fremme en simpel og effektiv tilgang, der sikrer tættere samarbejde og tidlig inddragelse af medlemslandene.

Der eksisterer, som jeg også nævnte for udvalget i efteråret 2018, fortsat en risiko for, at udgangspunktet om ét samlet instrument ikke vil bestå, og at Den Europæiske Udviklingsfond og/eller naboskabsinstrumentet måske bliver udskilt. Dette vil i min optik være et tilbageskridt fra det ambitiøse og rettidige udgangspunkt. Ifald instrumentet deles op, vil der sandsynligvis skulle vedtages forordningsforslag for hvert enkelt instrument. Regeringen følger fortsat udviklingen og vil arbejde for, at instrumentet forbliver intakt.

FO På baggrund af ovenstående lægger regeringen betydelig vægt på, at drøftelserne ikke foregriber forhandlingerne om EU's flerårige finansielle ramme. Jeg kan i den forbindelse bemærke, at migrationshåndtering som bekendt er en prioritet for regeringen i de centrale MFF-forhandlinger. Inden for rammerne af en MFF på 1,00 pct. af EU's BNI ønsker regeringen således en styrket migrationsindsats. Det gælder også de grundlæggende årsager til migration via EU's eksterne bistand, herunder ikke mindst i Afrika.

Regeringen lægger vægt på et samlet, enkelt og fleksibelt instrument, der effektivt kan møde fremtidens udfordringer.

Regeringen lægger vægt på, at danske værdier og synspunkter i forhold til menneskerettigheder, herunder religions- og trosfrihed, fred og stabilitet, kønsligestilling samt kvinder og pigers rettigheder prioriteres i forordningen og dens bilag.

Regeringen lægger vægt på, at de nuværende fleksibilitetsmuligheder i EUF'en sikret ved særlige budgetregler ikke integreres i instrumentet, idet dette vurderes i strid med sunde budgetprincipper som annualitet og tilbagebetaling af ubrugte beløb.

Dertil arbejder regeringen for:

- at adresseringen af irregulær migration styrkes mest muligt;
- at klima og klimarelevante aktiviteter bliver styrket;
- at Afrika får en stærk prominens i instrumentet, herunder at de nordafrikanske landes placering flygter med danske prioriteter;
- at der etableres et stærkt bånd til det humanitære område;
- at der sker en tilpasning mellem naboskabsvinduet og de øvrige geografiske vinduer og med understregning af den vægt, som man fra dansk side tillægger især det østlige partnerskab;
- at medlemslandene sikres strategisk styring og tilsyn med implementeringen af instrumentet gennem tidlig og grundig inddragelse, og
- at de udviklingsfinansielle værktøjer kan afspejle anbefalinger fra gruppen af vise personer, hvor det er passende og vil kunne tilslutte sig et eventuelt kompromis omkring EFSD+.

Inden for rammer, hvor de nævnte prioriteter vil kunne fastholdes og eventuelt fremmes, vil regeringen kunne tilslutte sig NDICI i den form, der kan skabes bredt flertal om i Rådet.

Kenneth Kristensen Berth kaldte ministerens forelæggelse for en symfoni med tanke på alle de instrumenter, der var involveret. Gad vide, hvad borgerne tænkte, når de hørte alle de fagudtryk. Man havde åbenbart ikke i sinde at lære af 40 års EU-debat. Hvad med bare at sige direkte, hvad det drejede sig om?

Dansk Folkeparti fandt ganske vist nogle af elementerne fornuftige; men da partiet grundlæggende mente, at EU skak spille en langt mere begrænset rolle på udviklingsområdet, og især koncentreret om de ydre grænser, kunne han ikke støtte en sammenlægning af instrumenterne og derfor heller ikke forhandlingsoplægget.

Rasmus Nordqvist undrede sig over, så lidt der var besvaret i samlenotatet. Det var nu snart var et år siden, første samråd om sagen var blevet afholdt. Det var en tynd omgang.

Han henviste til samlenotatets side 2: "Begrundelsen for sammenlægningen er at øge fleksibiliteten med hensyn til hurtigt at kunne kanalisere midler" og sammenholdt det citat med traktatens artikel 213: "Akut finansiel bistand til tredjelande og situationer i tredjelande, der kræver akut finansiel bistand fra unionens side, vedtager rådet på forslag fra Kommissionen de nødvendige afgørelser". Hvilke akutte situationer skulle MFF'en dække, som ikke allerede var omfattet af artikel 213?

Desuden henviste han til, at man havde hjemmel i artikel 209, som bl.a. siger, at man skal bidrage til at nå mål i artikel 208. Men i artikel 208 står der: "Hovedformålet for Unionens politik på dette område er at nedbringe og på sigt udrydde fattigdom. Unionen tager hensyn til målene for udviklingssamarbejde i forbindelse med iværksættelse af politikker, der kan påvirke udviklingslandene". Hvordan hang det sammen med, at flere af de omtalte instrumenter havde til formål at fremme EU's værdier og interesser på verdensplan? Med hjemmel i artikel 209 måtte formålet da være at nedbringe og udrydde fattigdom. De to ting er ikke det samme, så hvordan skulle man forstå det?

Søren Søndergaard spurgte, om ministeren mente, at det foreliggende var udtryk for den kæmpe prioritering, man ville have under flygtningekrisen, hvor man talte om Marshallhjælp til Afrika, som skulle forhindre nye kriser? Med inflation modregnet ville der komme vækst på 13 pct. i denne budgetkategori i perioden. Men der blev stort set ikke givet flere penge, og flere penge skulle nu bruges til brandslukning. Men brandslukning er ikke udvikling. Kunne ministeren sætte ord på formålet, og hvad man troede, at man ville opnå, som man ikke havde opnået i den forløbne periode?

Desuden spurgte han, hvad der mentes med, at ministeren ville "lægge betydelig vægt på", at drøftelserne ikke foregreb MFF-forhandlingerne. Udtrykket var ikke et af de gængse i udvalget.

Peter Hummelgaard Thomsen meddelte, at Socialdemokratiet støttede forhandlingsoplægget, da der var tale om et skridt i den rigtige retning. Det var dog vigtigt at understrege, at partiet mente, at ambitionsniveauet var for lavt. Det kom ikke i nærheden af at afspejle de skåltaler om uopsættelighed og Marshallhjælp til Afrika, som man talte om efter flygtningekrisen.

Ligesom Søren Søndergaard ville han gerne have afklaret, hvad ministeren mente med "betydelig vægt". Betød det det samme som "vægt" eller "afgørende vægt"? Socialdemokratiet delte regeringens holdning om, at den samlede ramme for MFF ikke måtte overstige 1 pct. af BNI.

Ministeren for udviklingsbistand var diametralt uenig i Kenneth Kristensen Berths holdning til, hvilken rolle EU skulle spille inden for udviklingshjælp. EU skulle engagere sig i Afrika, for det er EU's nærområde, og gennem EU kan Danmark sætte solide fingeraftryk. Hun kunne forsikre Kenneth Kristensen Berth om, at hun ville gøre alt for at bidrage til, at EU modvirkede de grundlæggende årsager til migration, så man undgik en ny flygtningekrise. Man var velkommen til at synes dårligt om instrumenternes tekniske navne, men meningen med den øgede fleksibilitet var, at instrumenterne skulle spille i takt til samme melodi, og at der blev bedre mulighed for at dirigere dem til det.

Til Rasmus Nordqvist sagde hun, at formålet med både dansk og europæisk udviklingspolitik bestemt var at nedbringe og udrydde fattigdom. Men det var ikke ligegyldigt, om det foregik på en europæisk eller f.eks. en kinesisk måde. De demokratiske grundværdier skulle indgå i EU's udviklingsinitiativer rundt om i verden.

Svaret til Søren Søndergaard lød, at EU i højere grad var begyndt at samtænke kortsigtede humanitære indsatser med den langsigtede udviklingsindsats. Bl.a. havde EU i både Uganda og Etiopien arbejdet for, at man ikke blot varetager beskyttelse af flygtninge fra nærområderne, men sikrer, at det ikke bliver bedre at være flygtning end en del af lokalsamfundene – f.eks. ved at støtte skoler med elever fra både flygtninge- og lokalsamfund.

Hvad angik beløbet, var der sket meget siden 2015. Kommissionsformanden stod i spidsen for EU-Afrika-topmødet i 2017, hvor vejen blev banet for en EU-Afrika-alliance. Der var skruet væsentligt op for investeringerne i Afrika. Problemet under flygtningekrisen var, at EU ikke havde et instrument, hvormed man hurtigt kunne rykke ud i Syriens nærområde. Derfor oprettede man på topmødet i Valletta EU's Trustfond for Afrika uden for det egentlige udviklingsbudget, dvs. at landene skulle bidrage med ekstra midler. Danmark er tredjestørste donor til fonden. Men det handlede netop om at undgå situationer som den, hvor medlemslandene skal finde ekstra ressourcer i deres repektive budgetter.

Over for Peter Hummelgaard Thomsen påpegede hun, at fastsættelsen af de økonomiske rammer foregik i andre fora – her drejede det sig alene om arkitekturen. Men regeringen havde i MFF-regi lagt op til, at indsatsen skulle øges inden for rammen af 1 pct. af BNI – og her lod den til at være enig med Socialdemokratiet.

Formanden fandt det problematisk, at regeringen ofte anvendte begreber som "lægge betydelig vægt på", som ikke var gængse i udvalget. Udvalget arbejdede kun med tre begreber: "arbejde for", "lægge vægt på" og "lægge afgørende vægt på". Det måtte være rimeligt at kræve, at regering og udvalg anvendte samme terminologi for at undgå misforståelser.

Jan E. Jørgensen tilføjede, at regeringen var velkommen til at arbejde med yderligere kategorier internt – men det var gavnligt, hvis de blev omsat til europaudvalgsterminologi, når de kom ind i forhandlingsoplæggene.

Ministeren for udviklingsbistand medgav, at der havde sneget sig et relativt begreb ind i forelæggelsen, som ikke hørte hjemme i udvalget. Med "betydelig vægt" mente hun her "vægt" og ikke "afgørende vægt".

Rasmus Nordqvist ville gerne forstå arkitekturen for at kunne tage stilling til forhandlingsoplægget. Ministeren nævnte, at man under flygtningekrisen ikke havde noget instrument til akut hjælp i Syrien, men hvorfor var der ikke hjemmel til det i traktatens artikel 213, når den helt tydeligt omtaler akutte situationer? Og når det nye instrument netop var til akutte situationer, hvorfor havde det så kun hjemmel i artiklerne 209, 212 og 322 – og ikke også i artikel 213?

Kunne ministeren desuden uddybe sin holdning til den manglende skelnen mellem det at fremme EU's værdier og interesser på verdensplan på den ene side og målet om at nedbringe og på lang sigt udrydde fattigdom på den anden side?

Endvidere spurgte han, hvordan man ville sikre, at de 10 pct. migrationsmidler gik til fattigdomsbekæmpelse og ikke til grænsehegn og grænsevagters køretøjer.

Endelig spurgte han, om regeringen bakkede op om Europa-Parlamentets holdning om at øge støtten til menneskerettigheder, demokratifremme og støtten til civilsamfund. Med det nye fleksible instrument risikerede man at skubbe de ting til side til for kortsigtede migrationsprioriteter.

Holger K. Nielsen meddelte, at Socialistisk Folkeparti støttede forhandlingsoplægget. Det var vigtigt at have fleksibilitet og effektive instrumenter også til akutte situationer, så EU kunne agere hurtigt, for grunden til, at EU ofte blev kørt ud på et sidespor på verdensplan, var, at EU havde for langsomme og møjsommelige processer.

Han spurgte, om der indgik i diskussionerne, at de fleste migrationsforskere tvivlede på sammenhæng mellem Marshallhjælp og migration – i hvert fald på kort sigt. Argumentet lød, at de penge, man sender af sted, blot betyder mere migration, fordi folk får penge mellem hænderne og dermed mulighed for at rejse. Marshallhjælpen var derfor ikke nok; det handlede i lige så høj grad om at fremme menneskerettigheder og politiske reformer i de lande, folk rejser af sted fra, så de får lyst til at blive boende.

Søren Søndergaard var ligeglad med, om man kaldte udviklingsbistanden for Marshallhjælp; for ham var det afgørende, at indsatsen var helhedsorienteret og omfattede alle politiktyper – ikke mindst handelspolitikken, hvor der er brug for stabilitet. Den nye øgede fleksibilitet var et skridt i den modsatte retning. At man ville have mulighed for at give midler til akut hjælp var forståeligt, men de penge ville blive taget fra andre prioriteter. Og det var fint, at man sørgede for initiativer for flygtninge, der også kom den lokale befolkning i nærområderne til gode. Men når hjælpen ikke bygger på en langsigtet analyse, men er afhængig af, hvor flygtningene i øjeblikket opholder sig, kan den ikke kaldes langsigtet udviklingsbistand. Problemet var, at migration hele tiden blev styrende for alle initiativer. Han anerkendte, at man her diskuterede arkitekturen og ikke beløbsstørrelserne, men den øgede fleksibilitet ville netop betyde, at endnu flere penge kunne tages fra de langsigtede indsætter, næste gang en akut situation opstod.

I samlenotatet stod der, at Europa-Parlamentet ønskede, at 95 pct. af midlerne under forordningen skulle kunne DAC-rapporteres som udviklingsbistand. Var regeringen enig?

Ministeren for udviklingsbistand gentog over for Rasmus Nordqvist, at EU under flygtningekrisen i 2015 ikke havde tilstrækkeligt med midler i de eksisterende instrumenter til at kunne yde den nødvendige indsats i Syriens nærområder, altså Libanon, Jordan og Tyrkiet. EU for-måede simpelthen ikke at spille den rolle, en sådan aktør egentlig havde kapacitet til. Derfor oprettede man EU's Trustfond for Afrika. Det tog tid at få det implementeret og at få landene til at bidrage. Forordningen var den rigtige vej at gå. Man fik indarbejdet den som en del af den nye konsensus, og fattigdomsbekæmpelse var omdrejningspunkt i hele instrumentet. Man

forventede at bruge tre fjerdedele af budgettet til den geografiske søjle, heraf ca. halvdelen til indsatser syd for Sahara.

På spørgsmålet om, hvad de 10 pct. skulle bruges til, svarede hun, at de bl.a. skulle gå til indsatser for at bistå strandede migranter, f.eks. i Libyen, med at rejse tilbage til oprindelseslandet, og til bekæmpelse af menneskesmugling og menneskehandel. Alt ville blive opgivet efter DAC-reglerne, så der blev gennemsigtighed og intet ville blive DAC'et, som ikke kan DAC'es.

Det var fint for hende at kalde EU's indsatser i Afrika for Marshallhjælp, men man skulle notere sig den vigtige forskel mellem den og USA's Marshallhjælp til Europa efter 2. verdenskrig, at verdensdelen ganske vist var sønderbombet, men stadig havde veletablerede skoler og institutioner. Det havde nutidens Afrika ikke i samme grad.

Til Holger K. Nielsen sagde hun, at det var muligt, at folk netop migrerer, når de bliver mere velstående, men det kunne aldrig blive et mål i sig selv at fastholde folk i fattigdom. Det gjaldt om at skabe et håb om en bedre fremtid, hvor folk bor – at bekæmpe de grundlæggende årsager til migration.

På Søren Søndergaards spørgsmål om Europa-Parlamentets holdning svarede hun, at en rimelig sats for, hvad der kunne koordineres gennem DAC, ville være 92 pct. Det var ikke langt op til de 95 pct., som Europa-Parlamentet ønskede, så det var ikke en afgørende forskel.

Rasmus Nordqvist mente tværtimod, at der var tale om en betydelig forskel, og at det var ærgerligt, at regeringen ikke støttede Europa-Parlamentet. Han ville stadig gerne vide, hvordan man sikrede, at de 10 pct. gik til aktiviteter, der er i overensstemmelse med formålet om udviklingsbistand og fattigdomsbekæmpelse – og ikke til grænseværn eller køretøjer i f.eks. Mali.

Holger K. Nielsen præciserede, at han med sin kommentar havde ment, at man ikke i for høj grad skulle sammenkæde udviklingsbistand med migration. Det var illusorisk, at man kunne løse migrationsproblematikken med penge alene. De gav blot folk mulighed for at rejse væk. Overvejede man i Kommissionen, hvordan man kunne bidrage med støtte til menneskerettigheder og politiske reformer, så folk fik lyst til at blive i deres lande?

Ministeren for udviklingsbistand svarede Rasmus Nordqvist, at grænsehegn og køretøjer ikke kunne koordineres gennem DAC, så de var ikke omfattet af, hvad de 10 pct. kunne bruges til. I Kommissionens oplæg var der bindinger på emner som demokrati, menneskerettigheder og klima, så hvad pengene ville gå til, ville ikke ende med at være tilfældigt.

Hun var enig med Holger K. Nielsen i, at fattigdom skal bekæmpes ud fra en helhedsorienteret tilgang, hvor der også var fokus på demokrati, menneskerettigheder og god regeringsførelse. Men hun var ikke et sekund i tvivl om, at det hovedsagelig var fattigdom, der fik folk til at rejse.

Hun havde selv mødt mange unge, som hellere ville risikere at dø på vejen mod Europa end af fattigdom hjemme i landsbyen.

Rasmus Nordqvist spurgte, hvem der løbende ville dirigere pengene hen, hvor de skulle bruges. Ville det ske gennem delegerede retsakter? Var Europa-Parlamentet med til det, eller i det mindste med til den parlamentariske kontrol? Og hvad med Folketinget? Eller ville det foregå det bag lukkede døre i Rådet som med mange andre ting?

Ministeren for udviklingsbistand svarede, at det var Rådet, altså medlemslandene, der sad med dirigentstokken i den sammenhæng.

Rasmus Nordqvist spurgte, hvordan regeringen i så fald ville sikre ordentlig transparens og parlamentarisk kontrol.

Ministeren for udviklingsbistand svarede, at den løbende monitorering stadig var genstand for drøftelser og ikke fuldt ud på plads. Det ville blive drøftet i en trilogproces med Europa-Parlamentet.

Rasmus Nordqvist var mere interesseret i den løbende implementering bagefter. Hvem ville få kontrollen? Han var ikke blevet klogere efter at have stillet spørgsmål til ministeren om de ting gennem et helt år, og forhandlingsoplægget var alt for forsigtigt. Alternativet kunne derfor ikke støtte det.

Formanden konkluderede, at der ikke var flertal imod regeringens forhandlingsoplæg, idet kun Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet havde ytret sig imod det.

Mødet sluttede kl. 13.40.