

UDENRIGSMINISTERIET

EKN, sagsnr.: 2019-1151  
Den 24. oktober 2019

**Rådsmøde (udenrigsanliggender) den 11. november 2019**

**SAMLENOTAT**

1. Afghanistan .....	2
2. Situationen i det østlige Middelhavsområde .....	4
3. EU's udenrigsrepræsentants forslag om en europæisk fredsfacilitet .....	6

## 1. Afghanistan

KOM-dokument foreligger ikke.

*Revideret notat. Ændringer fremgår af streg i marginen.*

### **1. Resumé**

*På rådsmødet (udenrigsanliggender) forventes en generel drøftelse af udviklingen i Afghanistan og EU's tilgang i lyset af det afghanske præsidentvalg den 28. september 2019 og den seneste udvikling i forhandlingerne mellem USA og Taliban. Drøftelsen skulle have fundet sted på rådsmødet (udenrigsanliggender) den 14. oktober 2019 men blev udskudt, idet situationen i Syrien dominerede rådsmødet.*

### **2. Baggrund**

Den 8. september 2019 aflyste USA's præsident et hemmeligholdt planlagt møde mellem Taliban og præsident Ashraf Ghani, og forhandlingerne mellem USA og Taliban blev sat på pause men forventes genoptaget. Den næsten færdigforhandlede aftale indeholdt efter sigende følgende punkter: 1) Tidslinje for troppereduktioner; 2) anti-terrorgarantier fra Taliban; og 3) start på intra-afghanske fredsforhandlinger mellem den afghanske regering og Taliban. En egentlig våbenhvile var ikke en del af aftalen. Siden USA's udmelding er der ikke igangsat yderligere tiltag i de intra-afghanske samtaler, som man ellers forventede, at Norge ville facilitere i Oslo.

Afghanistan gennemførte den 28. september 2019 præsidentvalg – det fjerde siden 2001. Valget blev afviklet under vanskelige sikkerhedsforhold men med færre angreb end frygtet. Valgdeltagelsen var lav. Af de omkring 9,5 millioner registrerede vælgere tyder foreløbige meldinger på, at 1,5-2,6 millioner afghanere stemte. Et foreløbigt valgresultat blev ikke annonceret som planlagt den 19. oktober bl.a. på grund af mistanke om manipulation med de biometriske systemer flere steder. Der er ikke sat en ny dato for offentliggørelse af det midlertidige resultat. Ligesom ved tidligere valg har processen været præget af gensidige beskyldninger om valgsvindel og køb af stemmer. Der forventes et tæt løb mellem de to topkandidater, siddende præsident Ghani og 'CEO' Abdullah Abdullah. EU's udenrigsrepræsentant, Federica Mogherini, bød i en udtalelse den 30. september valget velkommen og understregede vigtigheden af, at de afghanske valginstitutioner på upartisk, effektiv og transparent vis forvaltede deres ansvar i overensstemmelse med afghansk lov. Desuden opfordrede Mogherini kandidaterne til at afvente den afghanske valgkommissions udmeldinger om valgresultatet. EU har bl.a. bidraget med støtte til afghanske medier for at fremme en troværdig og dækkende pressedækning af valgprocessen, ligesom man har udsendt en mindre valgekspertmission.

I november 2018 præsenterede EU's udenrigsrepræsentant en fempunktsplan for, hvordan EU kan understøtte en fremtidig politisk fredsaf tale. De fem punkter er: 1) At skabe rum for en fuldt inkluderende fredsproces; 2) understøtte fornødne reformer efter en politisk fredsaf tale; 3) assistere med reintegration af tidligere kombattanter; 4) hjælpe med at garantere freden; og 5) promovere regional stabilitet gennem handel og infrastrukturprojekter.

### **3. Formål og indhold**

Det forventes, at EU's udenrigsrepræsentant vil redegøre for udviklingen i Afghanistan, herunder i lyset af præsidentvalget og arbejdet med at levere på EU's fempunktsplan. Der forventes fortsat generel opbakning fra EU-kredsen til fempunktsplanen, og at EU holder den kommende

afghanske præsident fast på sine forpligtelser, herunder til reformdagsordenen, menneskerettigheder, god regeringsførelse, tilbagetagelser og korruptionsbekæmpelse.

#### **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**

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

#### **8. Høring**

Sagen har ikke været sendt i høring.

#### **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Der forventes enighed om EU's udenrigsrepræsentantens redegørelse. Danmark bør udtrykke støtte til redegørelsen, herunder særligt fempunktsplanen.

#### **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen ser gerne en koordineret EU-rolle i Afghanistan. EU bør holde den afghanske regering fast på reformdagsordenen og øvrige forpligtelser, herunder i relation til menneskerettigheder, god regeringsførelse, tilbagetagelser og korruptionsbekæmpelse. Regeringen støtter, at EU arbejder for en upartisk, effektiv og transparent valgproces. Endelig støtter regeringen en genoptagelse af forhandlinger mellem USA og Taliban som et led i at fremme en inkluderende og bæredygtig intra-afghansk fredsftale.

#### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.**

Afghanistan blev senest forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 11. oktober 2019.

## 2. Situationen i det østlige Middelhavsområde

KOM dokument foreligger ikke

*Revideret notat. Ændringer fremgår af streg i marginen.*

### 1. Resumé

*Det forventes, at Rådet (udenrigsanliggender) den 11. november 2019 vil beslutte at åbne mulighed for at indføre restriktive personspecifikke foranstaltninger (indrejserestriktioner og indefrysning) på baggrund af de tyrkiske boringer i den cypriotiske eksklusive økonomiske zone (EØZ). Der forventes enighed blandt EU's medlemsstater om vedtagelse af det forelagte forslag.*

### 2. Baggrund

Tyrkiet sendte den 3. maj 2019 et boreskib og tre støtteskibe, herunder en fregat, ind i den cypriotiske eksklusive økonomiske zone (EØZ). På Det Europæiske Råd den 20. juni 2019 redegjorde den cypriotiske præsident for situationen, herunder at Tyrkiet på dagen for mødet havde sendt endnu et boreskib ind i den cypriotiske EØZ.

Spændingerne om den cypriotiske EØZ tager afsæt i, at der er fundet store gasressourcer i undergrunden. Tyrkiet har i den sammenhæng dels forhindret skibe fra EU-lande i at foretage boringer i den cypriotiske EØZ og dels foretaget egne prøveboringer. Cypern anfører, at Tyrkiets handlinger krænker Cyperns legitime adgang til prøveboringer i landets EØZ og dermed international ret. Tyrkiet mener omvendt ikke, at den græsk-cypriotiske side har ret til at handle unilateralt i Cyperns EØZ, uden at det forinden er sikret, at hele øen – også den tyrkisk-cypriotiske side – vil komme til at nyde godt af en eventuel gevinst.

Det Europæiske Råd opfordrede i sine konklusioner fra den 22. marts 2018 Tyrkiet til at indstille disse handlinger og respektere Cyperns suveræne rettigheder til at efterforske og udnytte sine naturressourcer i overensstemmelse med EU-retten og folkeretten. Det Europæiske Råd vedtog nye og sprogligt styrkede konklusioner på mødet den 20. juni i år. Rådet (udenrigsanliggender) besluttede den 15. juli 2019 at suspendere højniveaumøder mellem EU og Tyrkiet og at støtte Kommissionens forslag om at reducere førtiltrædelsesstøtten til Tyrkiet i 2020. I konklusionerne inviteres den Høje Repræsentant og Kommissionen til at undersøge mulighederne for målrettede sanktioner.

På cypriotisk foranledning vedtog Rådet (udenrigsanliggender) den 14. oktober 2019 rådskonklusioner, hvorefter der skal udformes en ramme for sanktioner mod personer og enheder, uden at der dog umiddelbart optages personer, grupper eller enheder. Det Europæiske Råd støttede disse rådskonklusioner den 18. oktober.

Den 18. oktober fremlagde den Høje Repræsentant og Kommissionen et udkast til rådsafgørelse og forordning om et nyt sanktionsregime. Sanktionsregimet vil skabe mulighed for at sanktionere fysiske og juridiske personer med målrettede restriktive foranstaltninger i form af indrejserestriktioner og indefrysning – uden at der dog umiddelbart optages personer, grupper eller enheder. På baggrund af udviklingen kan der fra EU's side efterfølgende føjes konkrete personer, grupper eller enheder til sanktionslisten.

### 3. Formål og indhold

Rådet (udenrigsanliggender) ventes den 11. november 2019 at vedtage en ramme for at indføre restriktive personspecifikke foranstaltninger (indrejserestriktioner og indefrysning) på baggrund af de tyrkiske boringer i den cypriotiske eksklusive økonomiske zone (EØZ).

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet skal ikke høres i sagen.

#### **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 lovgivningsmæssige konsekvenser.

#### **7. Konsekvenser**

Sagen i sig selv forventes ikke at have statsfinansielle konsekvenser, konsekvenser for EU's budget, lovgivningsmæssige konsekvenser, erhvervsøkonomiske konsekvenser eller konsekvenser for miljøet eller beskyttelsesniveauet.

#### **8. Høring**

Sagen er ikke sendt i høring.

#### **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Der er bred EU-solidaritet med Cypern. Nogle medlemsstater ønsker at trække EU's tilgang til Tyrkiets boringer i en endnu mere robust retning, mens en bred kreds af medlemsstater ønsker en balanceret tilgang, der også tager hensyn til vigtigheden af samarbejdet med Tyrkiet som strategisk partner, på migrationsområdet og i NATO.

#### **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen støtter fuldt op om de vedtagne konklusioner fra Det Europæiske Råd den 20. juni 2019, fra Udenrigsrådet den 15. juli og fra Udenrigsrådet den 14. oktober (bekræftet af Det Europæiske Råd den 17. oktober). Danmark er solidarisk med Cypern i denne sag. Tyrkiet må respektere Cyperns suveræne rettigheder i overensstemmelse med EU-retten og international ret. Danmark lægger samtidig vægt på, at EU står samlet i dette spørgsmål.

Regeringen finder det vigtigt at fastholde en balanceret og proportionel tilgang i sagen. Det er på den ene side væsentligt at sende et klart signal fra EU til Tyrkiet. På den anden side er det også centralt at undgå skridt der unødigt eskalerer spændingerne. Endelig bør eventuelle sanktionstiltag ses i sammenhæng med den bredere EU-Tyrkiet dagsorden, herunder EU-Tyrkiet aftalen.

#### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen er blevet forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 11. oktober 2019.

### 3. EU's udenrigsrepræsentants forslag om en europæisk fredsfacilitet

HR (2018) 94

*Nyt notat*

#### **1. Resumé**

*EU's udenrigsrepræsentant fremsatte den 13. juni 2018, med støtte fra Kommissionen, forslag til beslutning om etablering af en Europæisk Fredsfacilitet (EPF). Facilitetens overordnede formål er at styrke EU's evne til at fremme fred, forebygge konflikter og styrke international sikkerhed ved at samtænke og finansiere indsatser inden for tre søjler: 1) fællesomkostninger ifm. EU's militære operationer og missioner, 2) støtte til partneres militære fredsstøttende operationer samt 3) kapacitetsopbygning af militære aktører i tredjelande. I forslaget lægges der op til et samlet udgiftsniveau på 9,2 mia. euro (2018-priser) for faciliteten for hele budgetperioden (2021-2027) finansieret af de deltagende medlemslande ud fra en fordelingsnøgle baseret på landenes BNI.*

*Det oprindelige forslag lagde op til, at Danmark, grundet forsvarsforbeholdet, ikke ville kunne deltage i Fredsfaciliteten. Det skyldes, at aktiviteterne i det oprindelige forslag havde hjemmel i både forbeholdsramte artikler og ikke-forbeholdsramte artikler. Det er dog Rådets Juridiske Tjenestes (RJT) vurdering, at de underliggende rådsafgørelser under EPF'en hver især bør have særskilt hjemmel i enten forbeholdsramte eller ikke-forbeholdsramte artikler. Forhandlingerne om etablering af EPF bevæger sig i denne retning. For Danmark betyder det, at det forventes at være muligt at skelne mellem aktiviteter, som falder inden for og uden for forsvarsforbeholdet, og dermed holde dansk deltagelse i og bidrag til faciliteten afgrænset i overensstemmelse hermed. Danmark vil på denne baggrund skulle bidrage til de af facilitetens aktiviteter, som ikke er omfattet af forsvarsforbeholdet. Det vil ikke på forhånd stå klart, hvor stor en del af budgettet de aktiviteter vil udgøre.*

*Regeringen forholder sig overordnet positivt til en styrket koordination og samtænkning af EU's eksterne indsatser og støtter en styrkelse af kapaciteten i EU's partnerlande til selv at kunne løse egne konflikter. Derfor forholder regeringen sig positivt til en Europæisk Fredsfacilitet, som kan varetage disse aktiviteter. Dette skal ses i lyset af, at Regeringens hovedprioritet i MFF forhandlingerne er at realisere et udgiftsniveau på 1,00 pct. af EU27's BNI.*

#### **2. Baggrund**

EU's udenrigsrepræsentant fremsatte den 13. juni 2018, med støtte fra Kommissionen, forslag til beslutning om etablering af en europæisk fredsfacilitet (HR (2018) 94). Der har siden lanceringen af EU's Globale Strategi i juni 2016 pågået et omfattende arbejde med at styrke EU som global aktør. Det er i denne kontekst, at der er stillet forslag til en facilitet, som skal bidrage til at styrke EU's evne til at forebygge konflikter, opbygge fred og bidrage til international sikkerhed.

I det oprindelige forslag lægges der op til, at Fredsfaciliteten får et samlet udgiftsniveau på 9,2 mia. euro (2018-priser) over hele budgetperioden (2021-2027). Der foreslås en finansiering af faciliteten uden for EU's generelle budget (MFF) med en fordelingsnøgle baseret på medlemslandenes BNI på linje med hovedparten af EU-budgettet. Den samlede økonomiske ramme forventes at blive fastlagt ifm. forhandlingerne af MFF for 2021-2027, mens indholdet forhandles i det relevante sektorspor. Kommissionen og EU's Udenrigstjeneste har vurderet, at midlerne ikke vil kunne indrapporteres som udviklingsbistand.

Det oprindelige forslag har hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) artikel 28, stk. 1, artikel 41, stk. 2, artikel 42, stk. 4 og artikel 30, stk. 1. Der er således tale om både forbeholdsramte hjemler og ikke-forbeholdsramte hjemler. Det bemærkes i den forbindelse, at

Danmark er forpligtet til at deltage i de dele af EU's Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP), der ikke er omfattet af forsvarsforbeholdet. EPF'en kommer til at udgøre en ramme, hvorunder der skal træffes afgørelser i Rådet, når nye tiltag inden for de tre søjler nævnt ovenfor skal etableres og finansieres af EPF'en.

Det oprindelige forslag lagde op til, at Danmark grundet forsvarsforbeholdet ikke kunne deltage i faciliteten og dermed heller ikke ville være forpligtet til årlige bidrag til Fredsfaciliteten. Dette fordi EPF-forslaget har hjemmel i både forbeholdsramte artikler og ikke-forbeholdsramte artikler. Den Fælles Udenrigstjeneste har efterfølgende foreslået, at man justerer det oprindelige udkast til retsakten, således at eventuelle danske midler vil kunne holdes adskilt og derved kan bruges på aktiviteter, som Danmark kan deltage i. Det er RJT's vurdering, at underliggende rådsafgørelser under EPF'en skal have særskilt hjemmel enten i forbeholdsramte eller ikke-forbeholdsramte artikler. RJT ønsker bl.a. den tydelige adskillelse mellem hjemmelsgrundlag, fordi det i så fald vil gøre det klart, hvilke aktiviteter der kunne vælges at finansiere over EU-budgettet.

Forhandlingerne om etablering af EPF bevæger sig i retning af, at der vil være tydelig adskillelse mellem hjemmelsgrundlag. For Danmark betyder det, at det vil være muligt at skelne mellem aktiviteter, som falder inden for og uden for forsvarsforbeholdet og holde en eventuel dansk deltagelse i og bidrag til faciliteten afgrænset i overensstemmelse hermed. Danmark vil på baggrund heraf skulle bidrage finansielt til de af facilitetens aktiviteter, som ikke er omfattet af forsvarsforbeholdet. Det vil ikke på forhånd stå klart, hvor stor en del af budgettet de aktiviteter vil udgøre. Det er netop en del af Fredsfacilitetens karakter, at midler vil kunne benyttes fleksibelt. Det betyder dog, at Danmarks bidrag, der netop ikke kan bruges fleksibelt – og dermed til militære operationer – vil skulle tage højde herfor.

### **3. Formål og indhold**

Forslaget om oprettelsen af en europæisk fredsfacilitet er blevet fremlagt af EU's udenrigsrepræsentant og skal ses i sammenhæng med Kommissionens forslag til EU's flerårige finansielle ramme (MFF) for perioden 2021-2027 og dækker samme periode. Der lægges op til, at Fredsfaciliteten finansieres uden for EU's generelle budget, fordi faciliteten indeholder udgifter til operationer, der har indvirkning på militær eller forsvarsområdet jf. TEU artikel 41 stk. 2.

Formålet med Fredsfaciliteten er at styrke EU's evne til at fremme fred, forebygge konflikter og bidrage til international sikkerhed ved at samtænke og finansiere indsatser inden for tre områder:

1. EU's militære operationer: Fællesomkostninger i forbindelse med EU's egne militære operationer og missioner under EU's Fælles Sikkerheds- og Forsvarspolitik. Disse udgifter finansieres i dag fra den såkaldte "Athena-mekanisme". Danmark deltager som følge af forsvarsforbeholdet ikke i EU's egne militære operationer.
2. Støtte til militære aspekter af samarbejdspartneres fredsstøtteoperationer: Denne støtte kan gives til tredjelande, samt regionale eller internationale organisationer. Sådanne indsatser er p.t. finansieret i rammen af EU's Afrikanske Fredsfacilitet (APF), som Danmark deltager i.
3. Kapacitetsopbygning af militære aktører i tredjelande: Fredsfaciliteten vil hermed give mulighed for at finansiere kapacitetsopbygning af partnerlandes militære aktører med henblik på at bidrage til sikkerhed og konflikthåndtering. Det forventes, at Danmark kan deltage i disse indsatser.

Ved at samle finansieringen af ovennævnte indsatsområder i én facilitet vil det blive muligt at finansiere EU's eksterne FUSP-aktioner med militære eller forsvarsmæssige implikationer gennem ét samlet instrument.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet skal ikke høres. Det er gældende generelt for retsakter under den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik. Det er vurderingen, at parlamentet løbende vil blive holdt orienteret om forslaget, jf. TEU artikel 36, der beskriver hvorledes den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik skal konsultere parlamentet vedrørende centrale beslutninger inden for FUSP-området.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Det vurderes, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet dets formål opnås mere effektivt på EU-niveau end af medlemslandene individuelt.

#### **6. Gældende dansk ret**

Ikke relevant.

#### **7. Konsekvenser**

Der lægges i det fremsatte forslag op til, at Fredsfaciliteten finansieres via bidrag fra EU's medlemsstater ud fra en fordelingsnøgle baseret på størrelsen af de enkelte landes BNI af den samlede EU27 BNI, og at Fredsfaciliteten får et samlet udgiftsniveau på 9,2 mia. euro (2018-priser) for perioden 2021-2027.

Såfremt EPF'en tilrettelægges på en måde, som muliggør Danmarks deltagelse i dele af EPF'en vil Danmark være forpligtet til at bidrage til finansieringen. EPF'en vil dermed få statsfinansielle konsekvenser. Størrelsesordenen vil afhænge af forhandlingerne om MFF'en for 2021-2027). Det vil endvidere afhænge af det endelige omfang af Danmarks deltagelse i EPF'en, samt fordelingen af midler mellem de forbeholdsbelagte og ikke-forbeholdsbelagte områder.

En vedtagelse af forslaget forventes ikke at have erhvervsøkonomiske, miljømæssige eller lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark.

#### **8. Høring**

Forslaget har ikke været sendt i høring.

#### **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Det er på nuværende tidspunkt stadig ikke klart, i hvilket omfang der vil være opbakning fra medlemslandene til at etablere en fredsfacilitet, der går på tværs af de tre områder beskrevet i forslaget, og som ligger uden for MFF'en. Flere medlemslande lægger vægt på, at Athenamekanismen, der aktuelt udgør rammeinstrumentet for finansieringen af fællesomkostninger ifm. EU's militære operationer og missioner, bør bibeholdes som et særskilt instrument. Andre ønsker, at der sker en endnu skarpere opdeling mellem strukturer og administrationen af EU's militære operationer og missioner samt de øvrige aktiviteter, men stadig inden for EPF'en.

#### **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen lægger vægt på, at drøftelser om særskilte initiativer i relation til MFF'en ikke foregriber forhandlingerne herom, idet regeringens hovedprioritet for MFF-forhandlingerne er at



realisere et samlet udgiftsniveau for EU's aktiviteter svarende til 1,00 pct. af EU27's BNI. Finansiering af faciliteten skal derfor, uanset teknisk placering uden for MFF'en, findes inden for rammen af 1,00 pct. af EU27's BNI.

Regeringen forholder sig overordnet positivt til en styrket koordination og samtænkning af EU's eksterne indsatser og til at styrke EU's evne til at bidrage til indsatser, der støtter kapaciteten i EU's partnerlande til selv at tage vare på deres egen sikkerhed og kunne løse egne konflikter. Regeringen vil fortsat arbejde for, at der i faciliteten kan skelnes mellem aktiviteter, som vil falde under det danske forsvarsforbehold, og aktiviteter som ikke gør.

#### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 18. februar 2019, og der er oversendt grund- og nærhedsnotatet den 26. juli 2018.