



 **ANALYSE:**

HVAD BETYDER DEN NYE EU-KOMMISSION FOR UNIONENS UDVIKLINGSSAMARBEJDE?

Ursula Von Der Leyen præsenterede i slutning af 2024 sit andet hold af kommissærer i sin anden periode som EU-kommissionsformand. Det nye hold blev godkendt af Europa-Parlamentet, dog med den laveste opbakning fra Parlamentet siden 1993. Den nye kommission trådte til den 1. december, og foran den ligger opgaven med at sikre et grønt, sikkert og konkurrencedygtigt EU – en opgave, der indebærer en ny forståelse af internationale partnerskaber og hvor infrastrukturprojektet Global Gateway er den centrale målsætning.

I denne analyse ser Globalt Fokus på den nye kommission, og hvad dens øgede fokus på Global Gateway betyder for EU's udviklingsamarbejde. Vi kaster et blik på, hvilke perspektiver, det medfører for civilsamfundet og den danske udviklingsbistand.

EN KOMMISSION, DER SKAL VÆRE FLYVENDE FRA START

Ursula Von Der Leyen har lagt hårdt fra land med store ambitioner for den nye kommission, der skal sikre EU's konkurrenceevne, fremme sikkerhedspolitik og fortsætte den grønne omstilling. Hun understreger i sine såkaldte *mission letters* til de nye kommissærer, at de må "være flyvende fra første arbejdsdag".

Det tyder på en travl start for de 27 nye kommissærer, der nu skal give sig i kast med de politiske planer, Von Der Leyen har fremlagt. Overordnet virker der til at være en fælles forståelse mellem parlament og kommission om, at der er et behov for, at den nye kommission kommer hurtigt i gang oven på et præsidentvalg i USA og det kommende valg i Tyskland. Det er første gang i 20 år, at alle EU-kommissærer er blevet godkendt af Parlamentet uden behov for udskiftninger på nogen poster, og på trods af, at både den grønne og venstreorienterede gruppe i Parlamentet har stillet sig kritiske over for den nyvalgte kommissions højredrejning, blev kommissionen stemt igennem med en snæver opbakning. Vi kan altså godt forvente, at kommissionen hurtigt trækker i arbejdstøjet og går i gang allerede inden jul.

EN KOMMISSION MED FOKUS PÅ KONKURRENCEDYGTIGHED

De overordnede linjer, Von Der Leyen har tegnet de politiske guidelines op, der udkom tilbage i juli, har øjnene rettet mod konkurrencedygtighed. Med afsæt i en ambition om et konkurrencedygtigt EU og krigen i Ukraine har kommissionens grundlag et betydeligt mere sikkerheds- og handelspolitisk fokus. Meget af kommissionens program lægger sig op ad den omtalte Draghi-rapport, der udkom i september, og som er et roadmap for Europas økonomi og konkurrencedygtighed de kommende år. Draghi-rapporten, der er udarbejdet af den anerkendte italienske økonom Marco Draghi, peger på, hvad EU skal gøre for at sikre den europæiske økonomi og overkomme gabet i produktivitet og vækst mellem EU og USA. Rapporten fremhæver behovet for at samtænke konkurrence og omstilling fra kulindustrien, investeringer i forsvarsindustrien og at man sikrer, at EU har strategisk autonomi og adgang til kritiske råmaterialer. Derudover identificerer rapporten en mangel på innovation og på både offentlige og private investeringer i EU. Fokus på at sikre EU's egen autonomi og sikkerhed præger også den nye kommissions udenrigs- og udviklingspolitik, der har fået et mere udenrigs- og sikkerhedspolitisk islæt end i Von Der Leyens første kommission.

UDVIKLINGSBISTAND SOM GRUNDLAG FOR GEOPOLITISK POSITIONERING

Den nye kommission lægger vægt på, at geopolitik og geøkonomi i stigende grad går hånd i hånd, hvilket kræver en ny økonomisk udenrigspolitik, der samtænker økonomi og udenrigspolitik. Nøglepunkterne er

økonomisk sikkerhed, handel og investeringer i partnerskaber – sidstnævnte specifikt Global Gateway-initiativet, der til dels er finansieret med udviklingsbistand. Her er fokus på at sikre gensidigt fordelagtige partnerskaber, der også tilgodeser EU's sikkerheds-, handels- og geopolitiske interesser. Det er et eksplicit opdrag til den nye Højtstående Repræsentant for udenrigs- og sikkerhedspolitik, Kaja Kallas, at EU's udenrigspolitik skal følge EU's egne interesser. På det udviklingspolitiske område betyder et øget fokus på geøkonomi en forskydning mod en forståelse af internationale partnerskaber som en god investering for EU og et redskab til at tilgode EU's egne interesser.

Global Gateway dækker over en række store infrastrukturprojekter finansieret af et miks af udviklingsbistand og private midler, hvor bistanden bruges til at rejse private investeringer blandt andet gennem udviklingsfonde og investeringsbanker som European Investment Bank. Global Gateway stiller udviklingsmidler til rådighed som lånegarantier og som lån til private investeringer i "ligeværdige partnerskaber" med udviklingslandene. Internationale partnerskaber i Global Gateway handler dermed om at sikre europæiske investeringer, der både gavner internationale partnere og europæisk økonomi. Udviklingspolitik er med Global Gateway altså blevet tættere integreret med handels-, udenrigs- og sikkerhedspolitik og har fået en central rolle i EU's tiltagende geøkonomiske udenrigspolitik. Det har stor betydning for forståelsen af formålet og udbyttet af internationale partnerskaber, når fokus på denne måde rettes mod at sikre gensidige fordele, såsom investeringsmuligheder og kritiske råmaterialer for europæiske virksomheder.

Det er en del af oplægget til den nye kommissær for internationale partnerskaber, Jozef Síkela fra Tjekkiet, at han skal sikre, at Global Gateway bliver et kendt brand. Det er en understregning af, at Global Gateway har en vigtig geopolitisk funktion som modvægt til Kinas Belt and Roads initiativ og Ruslands tilstedeværelse på særligt det afrikanske kontinent. I sit svar til fra Europa-Parlamentet forud for høringen i Parlamentet, gav EU's Højtstående Repræsentant Kaja Kallas også udtryk for, at EU's instrument for udviklingsbistand, (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – NDICI), skal ses som et værktøj til at beskytte EU's geopolitisk. Med andre ord – udviklingsbistanden skal først og fremmest understøtte EU's andre prioriteter og geopolitiske position. Det er en ny virkelighed, som udviklingsorganisationer er nødt til at forholde sig til, når det kommer til finansiering. finansiering.

GLOBAL GATEWAY SOM OVERLÆGGER

Som et af de tre centrale elementer i EU's nye økonomiske udenrigspolitik med fokus på partnerskaber, får Global Gateway en central placering i det udenrigspolitiske program for de næste fem år og for forståelsen af internationale partnerskaber. Hvor den tidligere kommissær



for Internationale Partnerskaber Jutta Urpilainens opdrag var at tilrettelægge en fornyet tilgang til samarbejde med Afrika og finde nye finansieringsmuligheder, bliver den vigtigste opgave for Sikela at føre den tilgang, der nu kendes som Global Gateway, ud i livet. Som der står i hans opdrag, er målet for de næste fem år "at opskalere" Global Gateway, som et geopolitisk initiativ. Global Gateway bliver altså den altoverskyggende overlægges for EU's udviklingspolitik for de næste år, der skal videreføre ligeværdige samarbejder og sikre investeringer.

En tilgang, der også kommer til udtryk i den danske strategi "Afrikas Århundrede", der udkom i august, hvor den danske regering også lægger op til et mere ligeværdigt samarbejde med Afrika – blandt andet gennem øgede private investeringer og privat-offentlige finansiering. Regeringen peger også på, at der er et stort potentiale i Global Gateway-tilgangen, som regeringen vil støtte op om, herunder under gennem det kommende danske EU-formandskab.

GLOBAL GATEWAY – LIGEVÆRDIGE PARTNERSKABER?

Global Gateway har mødt en del kritik fra civilsamfundet. Eurodad, Counterbalance og Oxfam peger i rapporten [Who profits from the Global Gateway](#) på, at Global Gateway blandt andet risikerer at øge gældsbyrden i partnerlandene, og at en stor del af initiativerne i sidste ende ender med primært at gavne europæiske virksomheder og at promovere EU's kommercielle interesser frem for at komme partnerlandene til gode. Rapporten peger også på, at implementeringen af Global Gateway har været meget topstyret uden inddragelse af lokale aktører, og at flere af de involverede institutioner er kendt for mangel på transparens og klagemuligheder. Dertil kommer, at investeringer gennem private virksomheder risikerer at medføre privatisering af infrastruktur, der medfører brugerbetaling, samt at der er mindre fokus på due diligence, når det kommer til kønsligestilling og menneskerettigheder. Med Global Gateway som overlægges for EU-Kommissionens udviklingspolitik, er der altså et behov for at sikre, at dette ikke medfører et reduceret fokus på de partnere, som ligeværdige, internationale partnerskaber også gerne skal tilgodese og partnernes interesser.

INVESTERINGSBANKMAND I FRONT FOR INTERNATIONALE PARTNERSKABER

Udnævnelsen af den nye kommissær for Internationale Partnerskaber peger også på en prioritering af privatsektorfinansiering og på effektiv brug af udviklingsmidler. Med en fortid som bankmand kommer en stor del af Jozef Sikelas erfaring fra den private sektor, mens hans politiske fortid er som industri- og handelsminister i Tjekkiet.

GLOBAL GATEWAY

Global Gateway er EU's globale infrastrukturstrategi, der har det mål at mobilisere 300 milliarder Euros mellem 2021 og 2027 til at sikre intelligente, rene og sikre links på det digitale område og inden for energi og transport, samt at styrke sundheds-, uddannelses- og forsknings-systemer i hele verden. Kommissionen beskriver Global Gateway som "et positivt tilbud til partnerlande om en troværdig partner, der kan designe bæredygtige projekter af høj kvalitet, der er implementeret på en transparent, der ikke medfører ubæredygtige niveauer af gæld, og som leverer sociale og økonomiske fordele til lokale partnere."¹

Initiativet er rettet mod seks specifikke sektorer; digital transformation, klima og energi, transport, sundhed, uddannelse og research med det formål at promovere bæredygtig udvikling i partnerlande.

Global Gateway er ikke et formelt juridisk instrument under EU, men det er en del af en større omkalfatring af EU's udenrigspolitik med det formål at reducere fragmentering og skabe kohærens mellem medlemsstaternes initiativer for at sikre EU's geopolitisk position.

¹ https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/global-gateway-overview_en

Han beskriver selv i en post på X posten som en mulighed for at fremme investeringer for EU og styrke EU's økonomiske sikkerhed, sikre leverandører af kritiske råmaterialer og skabe ny markeder for europæiske virksomheder. Ursula Von Der Leyen har også udtalt, at posten i kraft af Global Gateway ligger tæt op ad posterne for energi og handel, men med mere til. Det understreger et øget fokus på udviklingssamarbejde som en mulighed for private virksomheder fra EU frem for hvilke muligheder og konsekvenser samarbejdet har i partnerlande. I høringen af Europa-Parlamentet fokuserede Sikela også først og fremmest på ambitionerne om at mobilisere flere private midler, styrke handelen og sikre investeringer, sørge for mere fleksibel funding i samarbejde med udviklingsbanker og at gøre investeringer mere enkle.

Internationale partnerskaber, der tidligere betegnede EU's udviklingssamarbejde, skal altså i den nye kommission i stigende grad forstås som handelspartnerskaber, der kan muliggøre europæiske investeringer blandet andet for europæiske virksomheder.

PRIVATSEKTORMIDLER SOM GRUNDLAG FOR BÆREDYGTIG UDVIKLING

Jozef Sikelas fokus på midler fra den private sektor peger på et skifte, der rækker ud over Global Gateway, men også handler om den private sektor som central i internationale partnerskaber generelt. Sikela beskriver brugen af privatsektormidler som grundlaget for, hvordan EU kan opnå Verdensmålene. Under høringen i Parlamentet understregede han, at privatfinansiering er nødvendig for at overkomme finansieringsgab for at opnå Verdensmålene.

Global Gateway italesættes altså ikke kun som et middel til at skabe nye investeringer for den private sektor, men også som grundlaget for at opnå vores fælles bæredygtighedsmål. Det er værd at hæfte sig ved, da det kan pege på et fundamentalt skifte i måden, EU arbejder med bæredygtig udvikling, hvor bæredygtig udvikling ikke er et mål i egen ret, men kobles tæt sammen med EU's økonomiske og geopolitiske interesser.

KOMMISSIONENS STRUKTUR

I tillæg til det store skifte på det udviklingspolitiske område, er det værd at bemærke, at den nye kommission har en ny struktur. Von Der Leyen har udnævnt 6 ledende næstforpersoner for Kommissionen, der hver har ansvar for forskellige områder. Dette skaber en højere grad af magtfordeling end i den seneste kommission, hvor der var 8 næstforpersoner og 2 ledende næstforpersoner, der havde et større ansvar. Kommissærporteføljerne er samtidig blevet sammensat på en måde, hvor der er en risiko for overlap mellem de forskellige porteføljer. Flere af kommissærerne skal svare til flere ledende næstforpersoner og nogle emner indgår i flere næstforpersonsporteføljer. Det grønne område er eksempelvis spredt udover flere kommissærer med et ben ind i tre af de ledende næstforpersoners porteføljer og tre kommissærer, der alle svarer til vicepræsidenter for ren og retfærdig omstilling og konkurrence. De stærke forbindelser mellem de forskellige porteføljer kan blive en styrke i at samtænke forskellige politiske områder – f.eks. at Højttstående Repræsentant Kallas har ansvar for at have overblik over politikkoherens, også over handelskommissæren for handel – men det kan også medføre overlap mellem porteføljerne og en risiko for at vigtige dagsordener falder mellem flere stole.



NYT FOKUS FOR DE INTERNATIONALE PARTNERSKABER

I oplægget til den nye kommissær for internationale partnerskaber er der samtidig sket et skifte i beskrivelsen af civilsamfundets rolle i internationale partnerskaber og klassiske udviklingspolitiske prioriteter såsom rettigheder. Hvor vigtigheden af og nytten ved at samarbejde med civilsamfundet blev nævnt eksplicit i mission letter til den tidligere Kommissær for Internationale Partnerskaber Jutta Urpilainen, er civilsamfundet ikke nævnt i brevet til Sikela. Det er bemærkelsesværdigt i lyset af, at Global Gateway er blevet kritiseret for begrænset civilsamfundsinddragelse. På samme måde er rettigheder og retsstatsprincipperne forsvundet ud af oplægget til den nye kommissær, på trods af at Global Gateway og har har modtaget kritik for at inddragelsen af private virksomheder kan medføre et ensidigt fokus på profit, der kan risikere at være på bekostning af menneskerettigheder og fattigdomsbekæmpelse. Fattigdomsbekæmpelse, der er en del af det forfatningsmæssige grundlag for EU's udviklingspolitik, indgår i brevet til Sikela, men kun som en understregning af, at EU ikke forlader sine forpligtelser, på trods af, at det udviklingspolitiske fokus nu lægges et nyt sted. Det traditionelle udviklingspolitiske fokus på rettigheder, fattigdomsbekæmpelse, demokrati og civilsamfundsinddragelse er altså gledet i baggrunden til fordel for et fokus på, at udviklingsmidlerne suppleres af private investeringer og bidrager til EU's geopolitiske position.

BETYDNING FOR DANMARKS UDVIKLINGSBISTAND

En betydelig del af den danske udviklingsbistand går direkte til EU som en del af vores forpligtelse som medlemsstat. I Finanslovsforslaget for 2025 er afsat 2,6 milliarder kroner af den danske bistand til fællesskabsfinansieret bistand over EU-budgettet, hvilket svarer til 11,6 % af den samlede danske udviklingsbistand i 2025. Hvordan den nye kommissær og den nye kommission forvalter EU's bistand, har derfor en ikke ubetydelig indflydelse på, hvordan de danske bistandsmidler forvaltes. Et øget fokus på privatsektorinvesteringer kan desuden have betydning for den tilgængelige EU-Funding til andre prioriteter som demokrati, menneskerettighedsindsatser og ligestilling, hvilket kan påvirke civilsamsfundsorganisationer støttet af EU - også i Danmark. Hvordan det udmønter sig i praksis, vil vi i Globalt Fokus følge de kommende år.

Som en af de største udviklingsdonorer globalt med et samlet budget på 593 milliarder sætter EU samtidig standarder og trends for, hvordan bistanden udvikler sig globalt. Det er derfor relevant at holde øje med trends i EU's bistand.

Den danske regerings strategi 'Afrikas århundrede' deler Global Gateways fokus på ligeværdige partnerskaber og at gøre det lettere for danske virksomheder at investere i Afrika. Udnævnelsen af Lars Løkke Rasmussen til Udenrigs- og Udviklingsminister peger også på en øget samtænkning af udviklings- og udenrigspolitik i den danske regering. Der er derfor en risiko for, at Danmark vil følge udviklingen i EU og tendenserne i Global Gateway. Der medfører et øget fokus på Danmarks interesser i den danske bistand og have geopolitiske og -økonomiske implikationer for udviklingsbistand. For nuværende ser vi fortsat stor opbakning til civilsamfundspartnerskaber, og civilsamfundet er skrevet ind i Afrikas Århundrede. Det bliver dog interessant at følge udviklingen i den kommende udviklingspolitiske strategi og se, hvordan civilsamfundets rolle, rettigheder, privatfinansiering og danske investeringer bliver skrevet frem.

NYE PARTNERSKABER – NYE DILEMMAER

Med den nye kommission og den nye kommissær på plads ser vi ind i en ny forståelse af internationale partnerskaber og EU's udviklingspolitik, der rummer en række nye skillelinjer, vi som civilsamfund med globalt udsyn er nødt til at forholde os til. Mens Kommissionens geøkonomiske fokus giver øget opmærksomhed til partnerlande særligt på det Afrikanske kontinent, risikerer det samtidig at trække fokus væk fra de lokalbefolkninger og civilsamfund, der tidligere har været et vigtigt grundlag for EU's internationale partnerskaber. Titlen "Kommissær for Internationale Partnerskaber", der blev introduceret for et par år siden, kan ses som en progressiv bevægelse væk fra "udviklingsbistand", der positionerer nogen som mindre udviklet. Med den nye kommission risikerer den i stedet at komme til at dække over ulig handelspartnerskaber, der primært tilgodeser europæiske interesser. Inddragelsen af privatsektorinvesteringer som et centralt element i ligeværdige partnerskaber kan medføre nye midler til at finansiere bæredygtig udvikling. Men hermed opstår også en risiko for, at ny europæisk profit bliver på bekostning af menneskerettighederne. Alt i alt medfører den nye portefølje for Kommissæren for Internationale Partnerskaber en ny diskurs om internationale partnerskaber, hvor vi som civilsamfund skal spille os på banen for at sikre, at nye internationale partnerskaber ikke kun understøtter EU's egne mål om konkurrencedygtighed, men også inddrager lokale partnere.

I Globalt Fokus vil vi bruge Danmarks EU-formandskab i efteråret 2025 til at sætte fokus på, at EU's internationale partnerskaber bør være retfærdige og ligeværdige partnerskaber, der inddrager lokal- og civilsamfund. Det gør vi gennem vores politiske arbejde i 2025 frem mod formandskabet og blandt andet gennem formandskabsprojektet '[Towards an open, fair and sustainable EU](#)', som vi netop har lanceret i samarbejde med de polske og cypritiske civilsamfundsplatforme og CONCORD Europe.



HVAD HAR VI KIGGET PÅ?

- Ursula Von Der Leyens Political Guidelines for 2024-2029, der sætter retningen for kommissionens arbejde i perioden fra 2024-2029 og som lå til grund for valget af hende til kommissionsformand i juli.
- Mission Letters sendt fra Von Der Leyen til de designerede kommissærer ved deres udpegning, der sætter rammen for arbejdet i deres kommissærportefølje.
- Kommissærernes svar og oplæg ved høringer i Europaparlamentet i november, der ligger forud for Parlamentets godkendelse af de enkelte kommissærer.

Vil du vide mere ?

CONCORD Europas analyse af de nye kommissærer:

https://docs.google.com/document/d/1jY9HYSSv6wW3kiR87Ty4h_ZWe7coWqHwNIHdis3oNhM/edit?tab=t.0

Tænketanken Europas Analyse af de nye kommissærer

<https://thinkeuropa.dk/brief/2024-11-kommissionen-stemmes-officielt-igennem-her-er-hvad-de-skal-arbejde-med>

Oversigt over de nye kommissærer fra Politico:

<https://www.politico.eu/article/meet-european-commissioner-class-2024-ursula-von-der-leyen/>

Link til Síkelas høring Parlamentet:

<https://www.politico.eu/article/european-commissioner-hearings-czechia-jozef-sikela-international-partnerships/>

Artikel om Joseph Síkela fra Politico

<https://www.politico.eu/article/czech-crisis-manager-jozef-sikela-eu-top-global-dealmaker/>

Politiske prioriteter for den nye kommission og mission letter kan findes her:

https://commission.europa.eu/about/commission-2024-2029_en

Udgivet af:

Globalt Fokus, December 2024

Fotos:

iStock og EU Multimediacentret