



Ett förnyat partnerskap med det södra grannskapet – en ny dagordning för Medelhavet

2020/21:FPM83

Utrikesdepartementet

2021-03-16

Dokumentbeteckning

JOIN (2021) 2

Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, Europeiska Ekonomiska och Sociala kommittén och Regionkommittén: Ett förnyat partnerskap med det södra grannskapet: en ny dagordning för Medelhavet

Sammanfattning

Det gemensamma meddelandet från kommissionen och EU:s utrikestjänst syftar till att förnya och fördjupa samarbetet med Algeriet, Egypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marocko, Palestina och Tunisien. Dessa länder utgör det södra grannskapet. Syrien, som formellt ingår, är suspenderad sedan 2011. EU:s avsikt är att ingå ett partnerskap med det södra grannskapet.

Kommissionens och utrikestjänstens meddelande förespråkar en bred, djup och ambitiös ansats för att hantera gemensamma utmaningar för Europeiska unionen och det södra grannskapet. Fem sakområden har identifierats och föreslås för samarbete. De är mänsklig utveckling och god samhällsstyrning, ökad bärkraft och välbefinnande, fred och säkerhet, migration och rörlighet samt miljö, energi och stärkt motståndskraft mot klimatförändringar.

Meddelandet åtföljs av en ekonomisk respektive en investeringsplan för det södra grannskapet. Den innehåller förslag på tolv flaggskeppsprojekt och ett tjugotal bilaterala eller multilaterala projekt, baserat på partnerländernas önskemål. De föreslås inom de fem prioriterade områdena för att bidra till återhämtningen från Covid-19-pandemins socio-ekonomiska konsekvenser och till en långsiktig hållbar utveckling.

Regeringen stödjer förnyade och fördjupade relationer med det södra grannskapet, som grundar sig i EU:s grundläggande värderingar och rättsprinciper. Det nya partnerskapet bör fokusera på gemensamma utmaningar och bidra till en återhämtning av regionen och en hållbar utveckling i linje med Agenda 2030. Meddelandet är en bra bas för det fortsatta arbetet för att genomföra dessa målsättningar.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EU:s samarbete med det södra grannskapet lanserades med Euro-Medelhavspartnerskapet i Barcelona 1995, den så kallade Barcelona processen. Denna syftar till att skapa fred och stabilitet, ökat samarbete och integration samt välbefinnande i Medelhavsregionen. 2004 presenterades den europeiska grannskapspolitiken som omfattar relationerna till både de östliga och de södra grannländerna till EU. Samarbetet med det södra grannskapet sker på flera nivåer: bilateralt, regionalt, inom och över gränserna i det södra grannskapet och genom associeringsavtal. 2015 gjordes den senaste översynen av grannskapspolitiken, i vilken principerna om differentiering utifrån ländernas situation och förmåga, lokal förankring och medägarskap betonades.

Inför tjugofem års jubileet av Barcelonaprocessen 2020 initierade Spanien en översyn av EU:s relationer med det södra grannskapet. Covid-19-pandemin har drabbat de södra grannskapsländernas ekonomier hårt och slagit ut viktiga näringsverksamheter. EU höll konsultationer med de södra grannskapsländerna den 26 november 2020, där samsyn nåddes om det nya partnerskapets strategiska samarbetsområden. Europeiska rådet antog den 11 december 2020 slutsatser om EU:s relationer till det södra grannskapet. Stats- och regeringscheferna uppdrog kommissionen och EU:s utrikestjänst att ta fram ett gemensamt meddelande om EU:s förnyade och fördjupade relationer till det södra grannskapet. Det presenterades den 9 februari 2021. Europeiska rådet uppdrog till utrikesministrarna att anta rådslutsatser om meddelandets genomförande den 26 februari 2021.

1.2 Förslagets innehåll

Det gemensamma meddelandet syftar till att mobilisera politisk vilja att förnya relationerna mellan EU och det södra grannskapet. Ett fördjupat samarbete föreslås bygga på respekt för mänskliga rättigheter, demokrati, jämställdhet, rättsstatens principer och god samhällsstyrning. Målet är att dels påskynda den ekonomiska återhämtningen av regionen efter Covid-19-pandemin, dels ge regionen en långsiktig hållbar utvecklingsagenda, i

enlighet med Agenda 2030 och FN:s hållbara utvecklingsmål. Samarbetet ska bidra till genomförandet av Parisavtalet mot klimatförändringar och en bättre gemensam förvaltning av Medelhavet och dess naturresurser. Det föreslås att det södra grannskapet ska inkluderas i EU:s gröna giv. EU ska bistå länderna i digitalisering och ge dem tillträde till den gemensamma digitala tjänstemarknaden. Vidare avses transportsystemen och konnektiviteten mellan norra och södra kusterna av Medelhavet förbättras. I meddelandet framförs att handeln mellan EU och det södra grannskapet ska öka och handelshindren mellan EU och det södra grannskapet avvecklas, även grannskapsländerna emellan. Det handlar om att skapa nya arbetstillfällen för framför allt för de unga och kvinnor och ge dem en framtidstro i sina hemländer. Därutöver vill EU och det södra grannskapet fördjupa samarbetet kring en säker och legal migration och rörlighet samt gemensamt bekämpa organiserad brottslighet, människohandel, våldsbejakande extremism och terrorism.

Meddelandet förespråkar en bred, omfattande och heltäckande ansats för att hantera gemensamma utmaningar för Europeiska unionen och det södra grannskapet. De fem sakområden som föreslås har identifierats tillsammans med södra grannskapsländerna och är mänsklig utveckling och god samhällsstyrning, ökad bärkraft och välbefinnande, fred och säkerhet, migration och rörlighet samt miljö, energi och stärkt motståndskraft mot klimatförändringar. Det åtföljs av en ekonomisk respektive en investeringsplan med tolv flaggskeppsprojekt och ett tjugotal bilaterala eller multilaterala projekt inom de fem fokusområdena. Sammanlagt föreslås att EU vill öronmärka sju miljoner euro av NDICI till flaggskeppsprojekten. Förhoppningen är att det leder till att privata sektorn investerar upp till 30 miljoner euro. Syftet är att EU ska visa solidaritet och ledarskap i den svåra situation som uppstått med anledning av Covid-19-pandemin.

Mänsklig utveckling, dvs. en utveckling som sätter människorna i centrum, anges som centralt i den nya dagordningen. Levnadsvillkoren för befolkningen runt Medelhavet ska förbättras och välbefinnandet öka. Stärkandet av de nationella hälsosystemen för att hantera Covid-19-pandemin lyfts fram liksom att vaccin bör anses vara en ”global allmän nytta” och att tillgången till vaccin måste säkras.

God samhällsstyrning, respekt för de mänskliga rättigheterna, demokratiska institutioner och rättsstatens principer ska genomsyra det nya partnerskapet. Jämställdhet anges vara både en grundläggande värdering och en förutsättning för hållbar ekonomisk och samhällsutveckling. Det förespråkas att ungdomar måste ges möjlighet att delta och påverka sina länders utveckling. De behöver erbjudas utbildning, yrkesutbildning och kunskap i digitalisering. Forskning och utveckling liksom innovation föreslås fortsatt att vara viktiga samarbetsområden.

I meddelandet framhålls även att den ekonomiska bärkraften och investeringsklimatet i regionen behöver stärkas för att attrahera utländska och privata investerare. De södra grannskapsländernas ekonomier behöver

diversifieras och inte vara beroende av några få sektorer, såsom turism, fiske eller oljeexport. Stöd till små och medelstora företagare ses som nyckeln till en omstart av ekonomierna och till skapande av arbetstillfällen.

Meddelandet anger att det södra grannskapet bör inkluderas i den fjärde industriella revolutionen: den globala digitala ekonomin. Handelshindren mellan EU och det södra grannskapet behöver fasas ut, i synnerhet partnerländerna emellan. Ekonomisk integration anges som målet på alla nivåer: subregionalt, regionalt och i Medelhavsregionen.

Transporter, deras interoperabilitet och gemensamma standarder betonas i syfte att utveckla ett regionalt transportnätverk.

Den nya dagordningen för Medelhavet föreslås fokusera på att skapa ett socialt inkluderande samhälle, med samma möjligheter för alla, sociala skyddsnet och att sociala eller lokala orättvisor avskaffas.

Kommissionen föreslår att europeiska sociala utvecklingsfonden (European Social Development Fund ESDF+) ska kunna användas som garanti för att möjliggöra privata investeringar. De ska gälla främst grön omställning och klimat- eller miljövänliga projekt. Grannskapsländerna uppmanas att ansluta sig till "Addis skattinitiativ" för att öka de nationella resurserna.

Det framhålls att stödet för en omställning till en grön, blå och socialt inkluderande ekonomi behöver öka. EU:s handels-, service-, hållbar utvecklings- och jordbruksavtal med de södra grannskapsländerna behöver moderniseras.

Inom fred och säkerhet framhålls att EU är den största aktören för humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd i regionen. EU är också en viktig säkerhetsaktör. Unionen anges vara en unik position för att verka för avspänning och konfliktlösning samt fred och stabilitet i regionen.

Det framförs att EU behöver engagera sig för att bidra till en tvåstatslösning i Israel/Palestinakonflikten och till hållbara lösningar på konflikterna i Libyen och Syrien och använda sin politiska och samlande kraft samt stödja de aktuella fredssträngningarna av FN. EU och det södra grannskapet har ett gemensamt intresse av att stärka och vitalisera det multilaterala systemet med FN i centrum.

Säkerhetshot såsom terrorism, cyber- och hybridhot samt organiserad brottslighet beskrivs som utmaningar, som bör bekämpas gemensamt och där ansvaret också är gemensamt. Det framhålls att terrorism, finansiering av terrorism, våldsbejakande extremism och "terroristresenärer" är problem på båda sidor om Medelhavet och kräver internationellt samarbete, inklusive förebyggande åtgärder för att förhindra radikaliserings.

Meddelandet framhåller att digitaliseringen har ökat våra samhällens sårbarhet och skapat nya former av hot som cyberattacker mot kritisk infrastruktur, exempelvis energi-, hälso- eller banksystem. EU:s säkerhetsstrategi bör enligt meddelandet medföra att de södra

grannskapsländernas förmåga och kapacitet förbättras för att hantera dessa hot. Krishanteringsförmågan och den civila beredskapen ska också stärkas.

I meddelandet förespråkas att rättshjälp mellan EU och det södra grannskapet i form av Europol, Cepol, Eurojust, Frontex utvecklas och avtal ingås mellan EU och partner i det södra grannskapet.

EU bör enligt meddelandet erbjuda ett heltäckande paket av säkerhetsåtgärder, som är skräddarsytt och anpassat till respektive partnerlands behov.

Migration och rörlighet framhålls som ett globalt fenomen som kräver gemensamma åtgärder, solidaritet och bättre ansvarsfördelning globalt. EU:s nya migrations- och asylpakt syftar bland annat till att stärka EU:s samarbete med internationella partner baserat på heltäckande, skräddarsydda och ömsesidigt gynnande partnerskap. Målet ska vara säker och reguljär migration bl.a. genom bekämpande av smuggling och beviljande av internationellt skydd och att möjliggöra för ursprungsländerna att erbjuda sin unga befolkning ekonomisk utveckling och framtidstro i sina hemländer.

Vidare framhålls vikten av att bemöta grundorsakerna till irreguljär migration och tvångsfördrivning: genom konfliktlösning, hantering av sociala orättvisor som förvärrats under Covid-19 pandemin, och ekonomiska möjligheter för framför allt de unga.

Det fördjupade partnerskapet med de södra grannskapaländerna bygger på förslagen i EU:s migrations och asylpakt. Det omfattar samtliga aspekter av migration och asyl och ska utgöra del av det politiska, säkerhetsmässiga och ekonomiska samarbetet. EU:s partnerskap föreslås anpassas till respektive partnerlands situation, förutsättningar och förmåga. Stöd till de länder i regionen som står värdar för ett stort antal migranter och flyktingar, och skyddsfrågor, ska fortsätta att vara viktigt (se även faktrapomemoria 2020/21:FPM19).

Det framhålls att EU och det södra partnerskapet gemensamt måste stärka kampen mot organiserad brottslighet, människosmuggling och de bakomliggande brottsliga nätverken.

Att stärka hanteringen av migrations- och asylfrågorna liksom att bygga kapacitet för gränsbevakning ses som centralt. Samarbetet kring återvändande, återtagande och hållbar återintegrering föreslås stärkas och återvändande bli mer effektivt. EU måste enligt meddelandet vara berett att erbjuda laglig migration och rörlighet inom ramen för samarbetet med grannskapsländerna, bland annat genom talangpartnerskap.

EU:s samarbete med det södra grannskapet inom ramen för regionala migrationsprocesser och inom det multilaterala systemet måste utvecklas och stärkas enligt meddelandet. Treparts- och syd/syd samarbete ska uppmuntras.

EU föreslås i meddelandet använda alla verktyg som står till dess förfogande, inklusive sina resurser och medel från det nya finansieringsinstrumentet för

EU:s externa relationer NDICI för att stärka samarbetet kring migration och rörlighet. En indikativ öronmärkning om 10 procent av NDICI:s totala medel kan gå till detta fokusområde.

Medelhavet är enligt meddelandet ett av världens mest sårbara områden för klimatförändringar. Samarbetet avseende miljö, energi och motståndskraft mot klimatförändringar måste öka. De nationella beslutade bidragen under Parisavtalet och den externa dimensionen av EU:s gröna giv innebär att EU och dess partnerländer ska samarbeta för att uppnå överenskomna mål, göra en grön anpassning och omställning för tillväxt och genomföra samstämmiga, uppnåeliga samt mätbara klimatåtgärder. Upp till trettio procent av NDICI totala medel om 79 miljarder euro kommer att avsättas till klimatrelevanta åtgärder. Samarbetet föreslås prioritera styrning av offentliga finanser, skatteinitiativ och bevakning av mål, uppbyggnad av administrativ kapacitet och riktat stöd för genomförande på nationell och lokal nivå samt skapa en allmän medvetenhet bland befolkningen. Samarbetet föreslås även omfatta hållbara mobilitetsplaner för städer.

I meddelandet framhålls även att det behövs ett mer strategiskt samarbete med de internationella finansiella institutionerna och den privata sektorn för utvecklandet av finansiella system, som leder till hållbar utveckling. Utbyte av goda exempel och samordnade investeringar och standarder s.k. ”gröna finansiella produkter” såsom gröna obligationer föreslås.

Energiomställning och energisäkerhet förutsätter enligt meddelandet ett samarbete mellan EU och det södra grannskapet, som klarar både kravet på förbättrad energisäkerhet och övergången till ren energi. Anpassningen behöver beakta respektive partnerlands förutsättningar och behov. Meddelandet anger att framtida samarbete behöver främja en sammankoppling mellan elnät, energieffektivitet och stöd till storskalig produktion av förnybara energikällor. Framställan av vätgasproduktion, biogas, grön vätgas och gröna vätebaserade syntetiska bränslen framhålls särskilt.

Effektiv förvaltning av naturresurser, skydd och återhämtning av biodiversitet, ökat skydd av havet och naturresurser mot miljöförstörelse och klimatförändringar anges som prioriterade samarbetsområden. Hållbar och effektiv vattenhantering och vattenrening behöver utvecklas. Samarbetet bör enligt meddelandet även möjliggöra omställning till hållbar jordbruksproduktion och hållbara livsmedelskedjor.

EU föreslås använda alla sina instrument för att genomföra den föreslagna regionala strategin för en effektiv, snabb och skräddarsydd operationalisering av den nya dagordningen för Medelhavet. Strategin beaktar regionens diversitet, intressen och behov. En policydialog med samtliga relevanta aktörer ses som centralt i samarbetet. Särskild hänsyn ska tas till den lokala nivån så att samarbetet är geografiskt jämnt fördelat. Insatser föreslås för att stärka regionalt, sub-regionalt och intraregionalt samarbete. Unionen för Medelhavet ska ha en nyckelroll i genomförandet.

För att öka samarbetet och samstämmigheten när det gäller policy föreslås i meddelandet att det utsträcks till nordafrikanska länder och länder söder om Sahara för ett möjligt trepartssamarbete. Även interregionalt samarbete med Gulf-länderna och länderna runt Röda havet ska övervägas. En aktiv dialog mellan EU och dess södra grannskapspartners framhålls i syftet att säkra ett ömsesidigt givande partnerskap och medägarskap. EU:s engagemang och stöd föreslås vara proportionellt till varje partnerlands ambitioner och åtaganden i förhållande till EU:s grundläggande värderingar, reformvilja och graden av genomförande. EU-institutioner ska samordna sig med EU:s medlemsstater och de internationella institutionerna för att främja den föreslagna ansatsen.

En förstärkt politisk dialog mellan EU och det södra grannskapet bör, enligt meddelandet, bidra till ökad enighet samt ett större mått av solidaritet mellan EU-institutionerna och EU:s medlemsstater. Vidare förväntas den i meddelandet bidra till en gemensam förståelse med det södra grannskapet. Gemensam programmering och en Team Europe ansats föreslås. EU avser verka för att andra biståndsgivare kompletterar och ansluter sig till EU:s föreslagna strategi.

NDICI är det huvudsakliga finansieringsinstrumentet för utvecklingsbistånd till partnerländerna. Den fleråriga programmeringen av NDICI för 2021–2027 baseras på relevanta policydokument, bland annat den nya dagordningen för Medelhavet. Därutöver avser EU inleda ett strategiskt samarbete med Europeiska Investeringsbanken (EIB), Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD) och medlemsstaternas utvecklingsbanker för att attrahera privata investerare. EFSD+ har utformats som del av NDICI för att mobilisera privata investeringar.

Avslutningsvis hänvisar meddelandet till pågående samarbeten mellan EU och det södra grannskapet såsom Horisont Europa, eller Erasmus+. En översyn av det regionala samarbetet föreslås ske 2024.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen och EU:s utrikestjänst föreslår att det nya finansieringsinstrumentet för EU:s externa relationer NDICI om dryga 79 miljarder euro öronmärker 7 miljarder euro till det södra grannskapet, vilket ryms inom ramen för existerande överenskommelse om EU:s fleråriga budget.

Eventuella kostnader som förslaget kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

I utrikesdeklarationen 2020 betonade utrikesministern att Sverige och EU måste stärka samarbetet med det södra grannskapet och visa att ett partnerskap är möjligt. Regeringen välkomnar den breda, djupa och heltäckande ansatsen som EU föreslår i meddelandet. Det utgör en god bas för det fortsatta arbetet inom EU, regionalt, sub-regionalt och bilateralt med de enskilda partnerländerna.

Regeringen välkomnar förslagen om fördjupat samarbete kring de gemensamma utmaningarna: grön anpassning och omställning, motverkande av miljö- och klimatförändringar, skydd av Medelhavet och dess naturresurser, digitalisering, ökad handel och investeringar, bemöta grundorsaker till irreguljär migration och tvångsfördrivning samt bekämpandet av korruption, människohandel, organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism samt terrorism.

Det är viktigt att bearbeta grundorsakerna till de ekonomiska och sociala skillnaderna mellan EU och det södra grannskapet. Det är nödvändigt att skapa förutsättningar för handel, sysselsättning och ge den unga befolkningen i Medelhavsregionen jobb och en framtidstro. Regeringen välkomnar också att respekt för mänskliga rättigheter, demokrati, jämställdhet, rättsstatens principer och god samhällsstyrning är ett fokusområde, och värden som ska genomsyra allt samarbete. Dessa värderingar och principer måste även gälla i genomförandet av de s.k. flaggsskeppsprojekten och partnerskaps prioriteringarna. Civila samhället, kvinnor och ungas deltagande och inflytande över utvecklingen är centralt.

Kampen mot korruption och organiserad brottslighet ges en framträdande plats. Det är viktigt att motverka radikalisering, våldsbejakande extremism och terrorism. För ett fördjupat samarbete och ett partnerskap behöver den politiska dialogen intensifieras och åtfölja genomförandet av meddelandets aktiviteter och projekt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det finns olika intressen inom EU i relationerna till det södra grannskapet. Belgien, Danmark, Finland, Irland, Luxemburg, Nederländerna, Sverige och Tyskland betonar vikten av att EU:s gemensamma värderingar och rättsprinciper ska genomsyra samarbetet. Respekt för mänskliga rättigheter,

Spanien, Frankrike och Italien å sin sida betonar att Medelhavet bör betraktas som en ”gemensam allmän nytting”. En gemensam förvaltning och ansvar mellan jämbördiga parter av Medelhavet och dess naturresurser är en prioritet för dessa länder. De vill se att den gröna och den blåa ekonomin utvecklas och skapa nya arbetstillfällen. Dessa länder tillsammans med bl.a. Malta, Grekland, Österrike och Ungern betonar vikten av ett fungerande samarbete på migrationsområdet, och att möjligheten till rörlighet, utbildningsutbyte och kulturellt utbyte bibehålls.

Spanien, Frankrike och Italien understryker också vikten av offentliga reformer och säkerhetssamarbete för bekämpandet av terrorism.

Samtliga EU-länder vill se ett resultatorienterat utökat och fördjupat samarbete, ökad handel och investeringar samt minskade ekonomiska skillnader mellan norra och södra Medelhavskusterna. För att optimera samarbetet bör det kompletteras med en proaktiv regelbunden politisk dialog på hög nivå och ett ökat utbyte mellan ländernas respektive civila samhälle.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionen har å sin sida när meddelandet presenterades understrukt betydelsen av ökad handel, modernisering av handelsavtal, avskaffandet av handelshinder mellan EU och det södra grannskapet och dessa länder emellan. Kommissionen föreslår att garantier erbjuds bland annat via ESDF+ och ett strategiskt samarbete med EIB och EBRD för att attrahera och mobilisera privata investeringar. Kommissionen betonar att de södra grannskapsländerna behöver leva upp till rättsstatens principer för att privata näringslivet ska engagera sig. Kommissionen fäster också vikt vid säkerhetssamarbete för att motverka radikaliserings och stävja våldsbejakande extremism och terrorism.

EU:s utrikestjänst å sin sida har betonat behovet av fredliga hållbara lösningar av regionens konflikter som Israel/Palestinakonflikten och konflikterna i Libyen och Syrien. EU bör ta en större aktörroll och ansvar för regionens stabilitet och mer proaktivt verka för fred och säkerhet i regionen.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det södra grannskapet var föremål för slutsatser av Europeiska rådet den 11 december 2020, när det gemensamma meddelandet beställdes av kommissionen och EU:s utrikestjänst. Det gemensamma meddelandet presenterades den 9 februari 2021. Det diskuterades av Europeiska rådet den 26 februari 2021. Utrikesministrarna uppdrogs att anta rådslutsatser om hur meddelandets olika förslag kan operationaliseras och genomföras under våren 2021.

Parallellt befinner sig förhandlingar om EU:s budgetinstrument för externa relationer NDICI med Europaparlamentet i en slutfas. Kommissionen kommer också att inleda förhandlingar med respektive södra grannskapsland om nya partnerskaps prioriteringar för perioden 2021–2027.

4.2 Fackuttryck/termer

Det södra grannskapet omfattar Algeriet, Egypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marocko, Palestina och Tunisien. Syrien ingår formellt men är suspenderad från samarbetet sedan 2011.

EEAS: Europeiska unionens utrikestjänst.

NDICI: Neighbourhood Development and International Cooperation Instrument – EU: s finansieringsinstrument för externa relationer.