



Samarbete med AVS-länderna efter Cotonou-avtalet

Utrikesdepartementet

2015-11-10

Dokumentbeteckning

JOIN(2015) 33

Gemensamt samrådsdokument: "På väg mot ett nytt partnerskap mellan Europeiska unionen och länderna i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet efter 2020"

Sammanfattning

I sitt gemensamma samrådsdokument "På väg mot ett nytt partnerskap mellan Europeiska unionen och länderna i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet efter 2020" ställer kommissionen och EU:s utrikestjänst (EEAS) flera frågor om hur partnerskapet mellan EU och AVS-länderna har fungerat och hur det skulle kunna se ut efter Cotonou-avtalet löper ut år 2020. Svaren på dessa frågor kommer att tjäna som underlag till förslag från kommissionen och EEAS på hur relationerna mellan EU och AVS-länderna ska se ut efter år 2020. Ett sådant förslag väntas under våren 2016 med efterföljande diskussion och beslut i rådet. Regeringen lyfter i samband med detta fram vikten av att ett bredare politiskt partnerskap etableras med AVS-länderna efter 2020. Regeringen anser att alternativ till Cotonou-avtalet i sin nuvarande form bör övervägas.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Cotonou-avtalet undertecknades år 2000 och gäller mellan å ena sidan EU:s medlemsstater och å andra sidan de så kallade AVS-länderna (f.n. 79 länder i Afrika, Karibien och Stilla-havsområdet). Avtalet löper ut år 2020.

EU:s relation med AVS-länderna har en historia som går tillbaka till EECs grundande. När Romfördraget utarbetades krävde Frankrike att deras dåvarande kolonier skulle omfattas av avtalet, vilket skedde trots tyskt och holländskt motstånd.

En särskild biståndsfond för utveckling av denna grupp länder inrättades. Det blev den första europeiska utvecklingsfonden, EUF 1. Arrangemanget formaliserades senare i Yaoundéavtalet (1963, förlängt 1969). När Storbritannien gick med i EU fick ett antal tidigare brittiska kolonier samma ställning och AVS-kretsen utvidgades till 46 länder. Yaoundéavtalet efterträddes av fyra på varandra följande Lomé-avtal och därefter av Cotonou I och II, vart och ett med sin EDF.

Med det första Cotonou-avtalet år 2000 institutionaliserades den politiska dialogen enligt artikel 8. Civilsamhällets roll betonades och jämställdhet blev ett genomgående tema. Vid den första revisionen av Cotonou år 2005 gjordes en hänvisning till millenniemålen. Biståndseffektivitet och principerna för ägarskap, anpassning, harmonisering och ansvarsutkrävande blev del av avtalet. Det hade ungefär samtidigt bestämts att den s.k. afrikanska fredsfaciliteten skulle (African Peace Facility, APF) finansieras ur EUF. APF är ett nyckelinstrument för genomförandet av det strategiska partnerskapet mellan EU och Afrika för fred och säkerhet. APF inrättades 2004 inom EUF som ett svar på den begäran som gjordes av de afrikanska ledarna vid ett AU-toppmöte 2003. De afrikanska ledarna önskade att EU skulle upprätta en fredsfacilitet och förklarade sig vara villiga att avstå från medel för utveckling - inom ramen för befintliga EUF-medel - som annars skulle ha tillfallit deras respektive land- och regionallokeringar.

Genom APF har EU möjlighet att, efter inkommen begäran från AU, lämna finansiellt stöd till AU, de subregionala samarbetsorganisationerna och andra relevanta institutioner. Vid den andra revisionen år 2010 nämns Afrikanska unionen för första gången i avtalet.

Avtalets innehåll och tillämpning

Cotonou-avtalet har 100 artiklar på lika många trycksidor och därtill ytterligare 100 sidor med bilagor och protokoll. Avtalet har en politisk dimension, en utvecklingsdimension och en handelsdimension. De tre är en helhet. De skall samverka för att uppfylla avtalets strategiska mål som är att minska och på sikt utrota fattigdomen, åstadkomma en varaktig utveckling och gradvis integrering av AVS-länderna i världsekonomin. Som viktiga komponenter för att uppnå dessa mål nämns i avtalet ekonomisk tillväxt, sysselsättning, investeringar, utveckling av näringslivet och den privata sektorn, regionalt samarbete, institutionella reformer, förstärkning av demokratin, miljö, klimat och hälsa. Handel och ekonomiskt samarbete har ett eget kapitel, vari handelsavtalen (Economic Partnership Agreements, EPA) beskrivs som ett huvudinstrument. Utvecklingssamarbetet inom ramen

för Cotonou skall finansieras genom EU:s långtidsbudget. Den Europeiska utvecklingsfonden (EUF) nämns inte vid namn i själva avtalet utan först i en finansiell bilaga.

2015/16:FPM14

Den politiska dialogen

Den politiska dialogen grundar sig på artiklarna 8, 9 och 96 i avtalet. De kan sägas vara avtalets värderingspelare. Artikel 8 säger att en fördjupad politisk dialog skall föras mellan parterna. Den skall kunna handla om allting som bidrar till att öka förståelsen för de principer som ligger till grund för själva avtalet. Vissa frågor nämns särskilt såsom klimat, migration, terrorism, vapenhandel, fredlig lösning av tvister, kriminalitet, droger, jämställdhet, diskriminering pga. kön eller religion. I artikel 9 behandlas särskilt mänskliga rättigheter, de demokratiska principerna, rättsstaten och god samhällsstyrning.

Nära knuten till den politiska dialogen är artikel 96 i avtalets proceduravsnitt. I praktiken har artikel 96 enbart tillämpats för att suspendera EU:s bistånd till AVS-länderna, trots att den i praktiken har en formulering som teoretiskt sett även borde gå att tillämpa på EU:s medlemsstater.

Ekonomiskt samarbete och handel. EPA-avtalen

Det centrala instrumentet på handelsområdet har från första början varit icke-ömsesidiga tullpreferenser för AVS-länderna på EU-marknaden. Med Cotonou-avtalet inleddes en ny fas i handelssamarbetet i och med avsikten att byta de ensidiga preferenserna mot ömsesidiga frihandelsavtal (Economic Partnership Agreements, EPA) som skall ge båda parter tillträde till varandras marknader. Det omedelbara skälet till att förvandla preferenssystem till frihandelsavtal var att preferenser sedan länge inte ansetts förenliga med GATT:s och sedermera WTO:s regler. EPA-avtalen är dock inga vanliga frihandelsavtal eftersom de fokuserar på AVS-ländernas utveckling och innehåller tydliga fördelar för AVS-länderna.

EPA-avtal förhandlades fram med sju regionala ekonomiska samarbetsorganisationer (Regional Economic Communities, REC). Fyra EPA-avtal genomförs redan. De återstående tre avtalen färdigförhandlades under 2014 men har ännu inte undertecknats.

Bistånd och utveckling. Europeiska utvecklingsfonden, EDF

Cotonou-avtalets tredje kärnområde är utvecklingssamarbete, vars centrala del är Europeiska utvecklingsfonden, EDF. Den har funnits med från början i EU-AVS relationen. EU har idag flera andra biståndsinstrument, främst

EUf är det enskilt största av EU:s biståndsinstrument. Det omfattas inte av EU:s fördrag och ligger utanför den ordinarie EU-budgeten, vilket bl.a. gör att Europaparlamentet har ett begränsat inflytande över EUf. För perioden 2014-2020 uppgår EUf, dit samtliga medlemsstater bidrar, till 30,5 miljarder EUR. Detta utgör 37 % av EU:s samlade bistånd (d.v.s. EUf och det bistånd som förmedlas genom den ordinarie EU-budgeten).

I många år har det diskuterats huruvida EUf borde budgetiseras, d.v.s. bli del av EU:s allmänna budget. Den svenska regeringen har tagit ställning för ett sådant förslag. Skälet till att det inte genomförts är motstånd från medlemsländer som skulle riskera att betala mer om EUf blev del av den allmänna budgeten.

Vad händer efter Cotonou löper ut?

Cotonou-avtalet löper ut år 2020 och diskussioner har under hösten i år inletts inom EU om hur EU:s relation med AVS-länderna ska se ut efter 2020. En rad tematiska diskussioner har ägt rum i AVS-rådsarbetsgruppen och frågan behandlades vid rådet för utrikes frågor den 12 oktober (utrikes) och den 26 oktober (utveckling).

Den 6 oktober presenterade kommissionen och EEAS ett gemensamt samrådsdokument som togs upp vid rådet för utrikes frågor (utveckling). Papperet utgör grunden såväl som startskottet för en global konsultationsprocess kring det existerande avtalet. Konsultationen kommer att pågå fram till december 2015.

1.2 Förslagets innehåll

Samrådsdokumentet fokuserar på ett antal frågor (43 stycken) om hur framgångsrikt Cotonou-avtalet varit med att uppnå uppställda målsättningar inom bistånd, politisk dialog och handel och om vad som kan förbättras i det framtida samarbetet. Den grundläggande frågan om mervärdet med att alls ha ett framtida avtal ställs dock inte explicit i dokumentet.

Dokumentet är indelat i två delar. Den första handlar om syftet med samarbetet och de gemensamma intressen som ett framtida partnerskap skulle kunna byggas på. En rad förslag till sådana intressen nämns, bl.a. klimat, mänskliga rättigheter, fred och säkerhet inklusive kampen mot terrorism, ekonomisk tillväxt, handel och migration. Den andra delen handlar om hur ett framtida partnerskap ska struktureras för att det ska bli så effektivt som möjligt. Frågor som tas upp är hur den politiska dimensionen av samarbetet ska kunna förstärkas, om möjligheten att ge ett framtida avtal ett bredare geografiskt omfång för att också täcka andra länder med liknande

Frågan om ett införlivande av EUF i den allmänna EU-budgeten berörs indirekt genom en fråga om mervärdet med att ha ett separat finansieringsinstrument för samarbetet mellan EU och AVS-länderna.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det gemensamma samrådsdokumentet har inga effekter på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / konsekvensanalys

Det gemensamma samrådsdokumentet har inga budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Samrådsdokumentet bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringens övergripande syn på samarbetet med AVS-länderna är att det bör etableras ett bredare politiskt partnerskap, som spänner över samtliga politikområden, mellan EU och dessa länder efter 2020. Partnerskapet ska bidra till att skapa jämbördiga relationer baserat på ömsesidiga intressen.

Regeringen anser att alternativ till Cotonou-avtalet i sin nuvarande form bör övervägas, vilket dock inte innebär en nedprioritering av relationerna. Regeringen menar att EU behöver tydliggöra en differentiering som beaktar ländernas och de olika underregionernas olikheter. Det framtida partnerskapet behöver bygga på genomförandet av Agenda 2030, som omfattar både AVS-länderna och EU. Regeringen anser att samstämmighet mellan de olika politikområdena (i likhet med Politiken för global utveckling, PGU) kommer att vara av stor vikt inom ramen för det framtida samarbetet. Den politiska dialogen med AVS-länderna kommer, enligt regeringen, att vara fortsatt viktig.

Regeringen betonar vikten av att AVS-länderna konsulteras löpande under processen och deras ägarskap säkerställas.

Regeringen anser att mervärdet av AVS som grupp inom EU:s externa förbindelser bör diskuteras givet dagens politiska och ekonomiska förhållanden. EU har utvecklat en rad andra samarbeten med dessa länder och regioner. Relationerna mellan EU och andra regionala organisationer, såsom Afrikanska unionen, har blivit allt viktigare.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2015/16:FPM14

Ett brett spektrum av synpunkter har framkommit under de diskussioner i frågan som hittills ägt rum mellan EU:s medlemsstater. En grupp länder ifrågasätter partnerskapets nuvarande form och ser gärna förändringar i hur relationerna med AVS-länderna struktureras efter 2020. En annan grupp förespråkar en fortsättning av avtalet och betonar att samarbetet har tydliga mervärden. En tredje grupp, däribland Sverige, har pekat på vikten av att studera för- och nackdelar med det befintliga avtalet och att vara lyhörda för AVS-ländernas bedömningar.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd. Samrådsdokumentet presenterades i Europaparlamentets utvecklingsutskott (DEVE) den 19 oktober.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringen ämnar rådfråga såväl berörda myndigheter (Sida, Nordiska Afrikainstitutet, m.fl.) som andra externa aktörer under framtagandet av dess svar.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Slutdatum för att skicka svar på samrådsdokumentet till kommissionen är 29 december 2015.

Baserat på resultatet av den öppna konsultationen planerar kommissionen och EEAS att i början av 2016 publicera två s.k. arbetsdokument, ett bakåtblickande om hur Cotonou-avtalets olika delar har fungerat och ett framåtblickande med förslag på hur ett nytt avtal skulle kunna se ut. Ett meddelande från kommissionen och EEAS väntas senare under 2016, följt av

rådsbeslut under hösten 2016. Detta rådsbeslut väntas vara EU:s 2015/16:FPM14
förhandlingsmandat inför förhandlingarna med AVS-länderna, som väntas
inledas under 2017 eller 2018.

4.2 Fackuttryck / termer