



## Ett strategiskt partnerskap med Gulfen 2021/22:FPM106

---

Utrikesdepartementet

### Dokumentbeteckning

JOIN(2022) 13  
JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND  
THE COUNCIL - A strategic partnership with the gulf

### Sammanfattning

I det gemensamma meddelandet "Ett strategiskt partnerskap med Gulfen" redogör kommissionen och EU:s utrikestjänst (EEAS) för hur EU:s partnerskap med Gulfen bör stärkas och bli mer strategiskt.

Möjligheter till fördjupat samarbete beskrivs inom en rad centrala områden; i) handel och ekonomi ii) grön omställning och hållbar energisäkerhet iii) regional stabilitet och global säkerhet iv) humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete v) folkligt utbyte och värderingsfrågor, samt vi) partnerskap genom ökad samverkan mellan EU:s och Gulfens institutioner.

Regeringen välkomnar meddelandet. Sverige har länge drivit behovet av en mer långsiktig och strategisk EU-ansats i Gulfen, inte minst ett ökat fokus på regional dialog för att främja fred och säkerhet i regionen.

Meddelandet innehåller en rad åtgärdsförslag och inom en mängd sakområden som berör flera delar av Regeringskansliet. Det svenska roterande EU-ordförandeskapet 2023 kan komma att involveras i genomförande och uppföljningsarbete.

## 1.1 Ärendets bakgrund

Publiceringen av meddelandet har föregåtts av långvarigt arbete inte minst från svensk sida för att inom EU verka för en mer strategisk EU-ansats i Gulfen, främst inom området regional säkerhet.

Ett icke-papper kring detta togs fram av Sverige inför möte i rådet för utrikesfrågor i december 2017. I det lyftes behovet av ökat fokus på underliggande orsaker till spänningar i regionen, såsom den traditionella rivaliteten mellan Saudiarabien och Iran, av bättre fungerande dialogkanaler, och i förlängningen av ett gemensamt ramverk för regional säkerhet.

I januari 2020, efter en period av höjt spänningsläge i Gulfen, fick HR/VP mandat av rådet att verka för regional dialog och säkerhet i Gulfen. I samma möte föreslog Sveriges utrikesminister att ett EU-sändebud bör utses för att främja dialog och samarbete runt Gulfen.

EU har ökat sitt engagemang i Gulfen under de senaste åren, bland annat genom högre frekvens av högnivåbesök samt öppnande av nya delegationer i regionen. I ett brev till HR/VP i juli 2021 uppmanade Sverige, Belgien, Luxemburg, Nederländerna, Danmark, Finland och Irland till en uppföljande diskussionen i rådet om regional säkerhet i Gulfen. I brevet ställde sig samtliga brevskrivarländer bakom förslaget om att ett EU-sändebud bör utses för Gulfen.

I kommissionens arbetsprogram för 2022, presenterat av ordföranden Ursula von der Leyen i september 2021, framgick att kommissionen och EEAS avsåg ta fram ett gemensamt meddelande för EU:s partnerskap med Gulfen.

Detta bekräftades av HR/VP i det möte om Gulfen som hölls i rådet för utrikesfrågor i oktober 2021 på brevskrivarkretsens efterfrågan.

I februari 2022 hölls ett utrikesministermöte mellan EU och GCC i samband med möte av rådet för utrikesfrågor i syfte att diskutera hur man kan utveckla partnerskapet.

Institutionerna har under arbetet med meddelandet hållit informella konsultationer med medlemsstater, Europaparlamentet, partnerländer, civilsamhälle och akademiker.

Sverige har haft löpande kontakt med EEAS och samordnat informella synpunkter med likasinnade medlemsstater. Meddelandets sakområden har introducerats genom tematiska diskussioner i geografisk rådsarbetsgrupp.

Kommissionen och EEAS har dock ansvarat för den slutgiltiga utformningen av det gemensamma meddelandet, som publicerades den 18 maj 2022.

### 1.1.1 Syftet med förslaget

Initiativet utgår från EU:s bredare ambition att ingå strategiska partnerskap med till EU angränsande eller närliggande regioner som ett led i att stärka EU:s ställning och globala aktörskap. Detta har blivit än mer relevant i en snabbt föränderlig geopolitisk kontext.

Institutionerna hänvisar till att stabiliteten i Gulfen är av strategisk vikt för EU. Samtidigt har EU, som världens största handelsblock och med betydande investerar och företag som är världsledande inom innovation, mycket att erbjuda Gulfen.

Institutionerna betonar också i meddelandet att publikationen sker vid en tidpunkt då den regelbaserade världsordningen står inför stora utmaningar, inte minst på grund av Rysslands aggression mot Ukraina, då Gulf-regionen fortfarande hanterar Covid19-pandemins efterverkningar, och då klimatkrisen skapat ett globalt behov av grön omställning.

Såväl EU som länderna runt Gulfen bedöms därför ha ett gemensamt intresse av att fördjupa relationen.

## 1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens och EEAS gemensamma meddelande, som publicerades den 18 maj 2022, framhåller hur ett strategiskt partnerskap mellan EU och Gulfstaternas samarbetsråd (GCC) - och dess respektive medlemsstater - kan bidra till välbefinnande och ökad säkerhet för alla parter, samt stärkta möjligheter att hantera globala utmaningar.

Meddelandet betonar det starka ömsesidiga intresset av att gemensamt verka för ökat handelsutbyte, bekämpning av klimatförändringar, global hälsa, energisäkerhet och grön omställning, samt stärkt samordning för att hantera ökande humanitära behov som konsekvens av långvariga kriser i regionen. Många av länderna runt Gulfen har antagit strategiska visioner för att diversifiera sina ekonomier och för social omvandling mot mer inkluderande och jämställda samhällen. Samtidigt är hållbar stabilisering och nedtrappning av spänningar i den bredare Gulf-regionen frågor av avgörande betydelse för såväl EU som länderna i Gulfen.

Sex sakområden föreslås som prioriterade för strategiskt partnerskap.

**Partnerskap för ökat välstånd:** EU är en av Gulfens mest betydande handelspartners. Förhandlingarna om ett frihandelsavtal (FTA) mellan EU-GCC inleddes 1989, men pausades 2008 på grund av olika ambitionsnivåer kring vissa kärnfrågor. Samtal fortgår dock på expertnivå, bland annat kring regelverk och tullfrågor. Det framgår också av meddelandet att EU även överväger andra sätt att stärka de ekonomiska relationerna med länderna i Gulfen, bland annat genom att utveckla handels- och investeringsdialogen mellan EU och GCC. Genom den avser man också undersöka förutsättningar för att återuppta förhandlingar om ett FTA. Ett annat syfte med en fördjupad handels- och investeringsdialog är att på olika sätt stötta GCC-ländernas ekonomiska diversifiering i enlighet med de strategiska 'visioner' som flera av länderna antagit för att minska beroendet av olje- och gasintäkter. I meddelandet föreslås utbyten kring hur ett gynnsamt företagsklimat som även gynnar unga, kan främjas. Från EU:s perspektiv vore sådana samarbeten särskilt relevanta i en föränderlig geopolitisk kontext. Meddelandet lyfter fram konkreta förslag för att gemensamt hantera hälsofrågor, inklusive efterverkningar av pandemin, samt för att stärka samarbetet kring transportfrågor, digitalisering, rymdprojekt, samt samarbete inom forskning och innovation.

**Partnerskap för grön omställning och hållbar energisäkerhet:** Gulfländerna är kraftigt påverkade av klimatförändringar. Samtidigt som de är världens största producenter av fossila bränslen, planeras och genomförs reformer för att minska beroendet av olje- och gasexport. Från EU:s sida finns ett starkt intresse att identifiera alternativa energikällor, inklusive förnybar energi, och är därför beredd till investeringar i gröna energiprodukter. Inom EU finns teknisk expertis som kan underlätta Gulfens gröna omställning. Strategiskt samarbete inom detta område skulle underlätta och påskynda grön omställning i regionen och bidra till en utveckling mot cirkulära ekonomier i syfte att uppnå globala klimatmål. Därför föreslås att en särskild expertgrupp inrättas mellan EU och GCC med fokus på energi och klimat. Även årliga möten om grön omställning på ministernivå föreslås, som kan kompletteras med en fördjupad dialog med privat näringsliv. En annan målsättning är att arbeta med finansiella institutioner och regelverk för att förbättra kompatibilitet och samarbete kring infrastruktur till stöd för utveckling av förnybar energi. Olika typer av kunskapsutbyten, inklusive seminarier om grön omställning inför COP27 och COP28, planeras också. Ett marint miljöskyddsinitiativ föreslås runt den arabiska halvön.

**Partnerskap för regional stabilitet och global säkerhet:** I meddelandet betonas att EU, GCC och andra regionala och internationella partners har ett starkt gemensamt intresse av att upprätthålla fred och säkerhet i den bredare Gulfregionen. Instabilitet i området skulle ha direkt negativ inverkan på EU:s ekonomiska- och säkerhetsintressen. Även Gulfstaternas alltmer aktiva utrikes- och säkerhetspolitiska engagemang, inom såväl som bortom den egna regionen, föranleder en tätare dialog. I meddelandet understryks

möjligheter till en ny dynamik i regionen i ljuset av lösningen av den interna GCC-krisen tidigt 2021, de normaliseringsavtal som några GCC-länder har ingått med Israel och den dialog som flera GCC-länder har inlett med Iran. Meddelandet betonar betydelsen av folkrätten för att uppnå hållbar stabilitet i regionen och vikten av att gradvis upprätta en regional säkerhetsarkitektur. EU, som utgör resultatet av ett framgångsrikt fredsprojekt, bör stödja en sådan utveckling. I meddelandet lyfts också fram att en återgång till den kärntekniska överenskommelsen med Iran (JCPoA) skulle gynna utvecklingen mot ett hållbart kärnvapenfritt område i Gulfen. En återgång till JCPoA skulle också skapa en plattform för ytterligare dialog och förtroendeskapande åtgärder i regionen, under regionalt ledarskap och med stöd från EU. Dialogen föreslås omfatta bland annat politiska och militära frågor, icke-spridning, maritim säkerhet, civilt kärntekniskt samarbete, anti-terrorism, katastrofberedskap, cybersäkerhet, hybridhot samt samordning kring medlingsinsatser och hantering av regionala kriser. I meddelandet föreslås att EU utser en Särskild Representant (EUSR) för säkerhet runt Gulfen. Man föreslår även att en samarbetsmekanism utvecklas för att stärka maritim säkerhet i Gulfen.

**Partnerskap inom humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete:** EU och dess medlemsstater är världens största biståndsgivare. På senare år har gulfstaterna ökat sitt engagemang i utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. Gulfstaterna verkar ofta bilateralt genom sina finansiella institutioner. I meddelandet föreslås en närmare politisk dialog mellan EU och Gulfstaterna för att effektivisera biståndet och höja dess kvalitet, inte minst när det gäller att dämpa effekter av långvariga kriser. Bland annat framhålls vikten av att Gulfstaterna i ökad utsträckning verkar multilateralt; genom FN-systemet och med respekt för folkrätten, inklusive internationell humanitär rätt. EU vill även verka för en integrerad ansats genom fokus på bakomliggande konfliktskapande problem och skärningspunkten mellan humanitära- och utvecklingsfrågor samt fred och säkerhet. Ett ministermöte om humanitärt bistånd under 2023 föreslås, liksom ökad policydialog och samordning genom multilaterala institutioner, bland annat genom OECD Arab-DAC. Andra föreslagna åtgärder är gemensamma initiativ inom Global Gateway och ökat samarbete mellan å ena sidan Gulfstater och å andra sidan EU-institutioner, medlemsstater, och privat näringsliv.

**Partnerskap för mellanfolkligt utbyte:** Meddelandet betonar att EU kommer att ägna särskild uppmärksamhet åt frågor som rör respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer och de utmaningar som kvarstår i Gulfländerna i dessa avseenden. Samtidigt hänvisar meddelandet till pågående reformprocesser i Gulfen, ofta inom ramen för de 'visioner' för social omvandling, som flera länder i regionen antagit och som bland annat syftar till att stärka kvinnors åtnjutande av mänskliga rättigheter, arbetsrätt i relation till migrantarbetare och religionsfrihet. Drivkraften är bland annat behovet av ekonomisk diversifiering och ökade förväntningar från en stor och globaliserad yngre generation. Detta skapar utrymme för att utveckla de strukturerade MR-dialogerna med GCC-länderna, där EU kan

bidra med teknisk expertis. Även individuella fall ska kunna tas upp i dessa dialoger. som föreslås inkludera även civilt samhälle och omfatta frågor som skyddet av mänskliga rättigheter på nätet, kvinnors stärkta ställning i samhället, interkulturell och interreligiös dialog och akademiska utbyten, särskilt för unga. Meddelandet hänvisar också till ett starkt intresse från GCC-länderna att undantas från viseringskravet vid inresa till Schengenområdet. UAE erhöll viseringsfrihet 2015. Kommissionen har föreslagit att undantag från viseringskravet görs även för Qatar och Kuwait. Därutöver föreslås att tekniska diskussioner ska inledas skyndsamt om undantag för övriga viseringspliktiga länder i regionen, och om hur man kan underlätta utfärdande av multipla viseringar med lång giltighet. Vikten av stärkt kommunikation för att öka förståelsen för EU i GCC-länder framhålls också.

**Partnerskap genom ökad institutionell samverkan:** Huvudramverket för EU:s strukturerade samarbete med GCC är samarbetsavtalet från 1989, och även ett antal bilaterala avtal som finns mellan EEAS och enskilda GCC-länder. MR-dialoger har upprättats med UAE, Bahrain, Qatar, Kuwait och Saudiarabien. I meddelandet konstateras att dessa befintliga ramverk kan utvecklas ytterligare. En EU-delegation kommer att öppnas i Qatar och eventuellt även i Oman. Det föreslås också att möjligheten att utse en EU-ambassadör till GCC övervägs, och att partnerskapsavtal förhandlas med GCC-länderna. Diskussionen om institutionella ramverk ska tas vidare i den årliga politiska dialogen mellan EU och GCC. Även sektoriella dialoger föreslås hållas på expertnivå. Slutligen framhålls att EU kommer att nyttja finansiella instrument, inte minst NDICI, för att stärka partnerskapet.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Inte aktuellt då det rör sig om ett meddelande.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandets förslag medför inga budgetära konsekvenser.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar meddelandet om fördjupat partnerskap mellan EU och Gulfen inom en mängd områden som är centrala för bägge parter. Regeringen instämmer i institutionernas övergripande analys. Det är viktigt med ett brett och mångfacetterat anslag, för att EU ska kunna bidra till förutsättningar för ökad handel, diversifierade och gröna ekonomier, ökad

sysselsättning - inte minst för unga och kvinnor - och sociala reformer. Detta skulle bidra till att göra Gulf-ländernas välstånd mer hållbart, deras samhällen mer motståndskraftiga, och regionen mer stabil. EU har, som meddelandet beskriver, ett självklart intresse av att bidra till dessa reformer. Regeringen kan konstatera att flera av länderna runt Gulfen också har tagit steg mot mer inkluderande och jämställda samhällen, genom att bland annat kvinnors deltagande på arbetsmarknaden har stärkts.

Regeringen välkomnar att respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och jämställdhet, rättsstatens principer och god samhällsstyrning tydligt lyfts fram som ett fokusområde för fortsatt dialog mellan EU och Gulfen. Det är av stor vikt att detta får brett genomslag i genomförandet av meddelandet. Sverige kommer fortsätta driva ett tydligt fokus på bland annat kvinnors fulla åtnjutande av mänskliga rättigheter, fackliga rättigheter och mänskliga rättigheter i arbetslivet, inklusive migrantarbetares rättigheter.

Som tidigare beskrivits har Sverige länge drivit behovet av en mer sammanhängande och strategisk EU-ansats till Gulfen. En svensk ståndpunkt som framhållits i dialogen med institutionerna är behovet av en bred ansats i förhållande till Gulfen och frågan om regional dialog, som även måste inkludera Iran för att ha förutsättning att leda till hållbar avspänning i regionen. En regional säkerhetsordning skulle vara en viktig utvecklingen för hela regionen. För Sverige, och andra likasinnade länder, har det därför varit centralt att meddelandet inte enbart hänvisar till GCC, utan till Gulfen som en bredare region. Även frågan om att utse ett regionalt EU-sändebud har varit prioriterad. Regeringen välkomnar att meddelandet reflekterar denna ansats.

Regeringen har också stöttat de ansträngningar som gjorts från EEAS och E3:s sida för att möjliggöra en återgång till den kärntekniska överenskommelsen (JCPoA) med Iran. Som meddelandet understryker skulle en återgång till JCPoA kunna utgöra en plattform för ytterligare förtroendeskapande åtgärder i regionen.

Regeringen välkomnar att meddelandet omfattar flera andra för EU och Sverige viktiga politikområden.

Regeringen välkomnar bland annat att meddelandet omfattar klimatperspektivet och grön omställning. Samarbeten mellan EU och strategiskt viktiga länder är en central komponent i att underlätta och påskynda den av regeringen prioriterade klimatomställningen ur ett globalt perspektiv. Detta gäller inte minst utveckling av förnybar energi.

Regeringen välkomnar även att handels- och investeringsdialogen mellan EU och GCC utvecklas och att förutsättningarna för att återuppta förhandlingar om ett frihandelsavtal mellan EU och GCC undersöks.

Gulfstaterna är betydande givare av bistånd. Regeringen välkomnar därför ett ökat engagemang med Gulfen särskilt avseende humanitärt bistånd, för att bidra till mer förutsägbar och flexibel finansiering som kanaliseras genom FN:s humanitära responsplaner.

Regeringen anser att frågan om viseringsfrihet är viktig och att bedömningarna ska göras i förhållande till varje enskilt land och i enlighet med viseringsförordningens kriterier.

Ökad dialog kring anti-terrorism och hur man bekämpar våldsbejakande extremism, inklusive finansiellt stöd och spridning av våldsbejakande extremistiskt material, är ytterligare en viktig fråga för regeringen. Respekt för folkrätten inklusive mänskliga rättigheter är viktigt att beakta i detta sammanhang.

EU har trovärdighet som fredsprojekt och gedigen erfarenhet beträffande regional integration inom en rad områden. Regeringen välkomnar därför stärkt erfarenhetsutbyte mellan EU och andra regioner och regionala organisationer för att bidra till utveckling av strukturerad regional dialog och i förlängning regional och global fred och säkerhet.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Samtliga EU:s medlemsstater välkomnar meddelandet. Många har, liksom Sverige, under en tid efterfrågat en mer strategisk EU-ansats till Gulfen.

Även Belgien har i januari 2020 lagt fram ett icke-papper om hur EU kan spela en mer aktiv roll för att främja säkerhet i Gulfen.

Sedan 2021 har Sverige, Belgien, Luxemburg, Nederländerna, Danmark, Finland och Irlands samordnat sig alltmer systematiskt. Gemensamt för kretsen är ståndpunkten att EU:s ansats bör vara bred, och inte vara alltför snävt inriktad på GCC. Kretsen har stöttat det svenska förslaget att ett EU-sändebud bör utses för Gulfen. Värdegrundsfrågorna har också varit prioriterade för denna krets.

Frankrike ser regional säkerhet som en viktig aspekt av EU:s partnerskap med Gulfen, och en fortsättning av den så kallade Bagdad-processen som leds av Irak.<sup>1</sup> Frankrike har även drivit frågan om samarbete kring maritim säkerhet och har visat ett växande intresse för förslaget om att utse ett EU-sändebud.

---

<sup>1</sup> Irak stod i augusti 2021 värd för ett regionalt toppmöte. Företrädare för Egypten, Jordanien, Kuwait, UAE, Turkiet, Saudiarabien och Iran deltog, samt Frankrikes president Macron, som enda statschef från EU. Mötet följdes upp i New York i september i samma krets av länder. Även HR/VP Borrell deltog i detta möte.



Dessa nyansskillnader beträffande fokus avspeglas i det slutgiltiga meddelandet.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Medan kommissionen och EEAS har haft fullt ägarskap över processen, har de samtidigt inhämtat synpunkter från en rad andra aktörer (se bakgrund), inklusive Europaparlamentet. Tyngdpunkten i deras dialog med medlemsstater har legat på politiska frågor och regional säkerhet, och mindre på frågor som rör på kommissionens kompetensområden.

En viktig utgångspunkt för EEAS arbete med meddelandet har varit HR/VP:s samordnande roll inom den kärntekniska överenskommelsens 'joint commission' och en förhoppning om att en återgång till JCPoA skulle kunna uppnås innan meddelandet publicerades. Detta hade kunnat skapa ytterligare momentum kring EU:s engagemang runt Gulfen. Givet att förhandlingarna om en återgång till JCPoA fortsatt pågår är skrivningarna mindre specifika i meddelandet kring kopplingen mellan regional säkerhet och JCPoA.

Det är tydligt att en målsättning för kommissionen och EEAS har varit att skapa en balanserad text och därmed få brett stöd för meddelandet. Institutionerna har därför sökt skapa jämvikt mellan de medlemsstater som vill se en bredare och mer politisk ansats och de som föredragit skarpt fokus på GCC och på mer tekniska samarbeten.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte varit föremål för remissbehandling.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet ligger till grund för rådslutsatser som antagits vid rådet för utrikesfrågor 20 juni 2022.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt då det rör sig om ett meddelande.

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet ligger till grund för rådslutsatser som antagits vid rådet för utrikesfrågor 20 juni 2022.

Det svenska roterande EU-ordförandeskapet 2023 kan beröras av genomförande och uppföljningsarbete.

### 4.2 Fackuttryck/termer

GCC – Gulfstaternas samarbetsråd, i vilket följande länder ingår: Bahrain, Förenade arabemiraten (UAE), Kuwait, Oman, Saudiarabien, och Qatar.

EEAS – ‘European External Action Service’/ Europeiska unionens utrikestjänst

FTA - (Free Trade Agreement) Frihandelsavtal

EUSR – Europeiska unionens särskilda representant

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

Global Gateway - EU-kommissionen och EU:s höga företrädare har presenterat Global Gateway, en ny EU-strategi för att främja smarta, miljövänliga och säkra förbindelser inom digital infrastruktur och energi och transport. Med strategin vill EU också stärka systemen för hälso- och sjukvård, utbildning och forskning runtom i världen.

OECD-Arab-DAC – Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling – arabländers givarsamordningsgrupp inom kommittén för utvecklingsbistånd (Development Assistance Committee)

JCPoA (Joint Comprehensive Plan of Action) – den kärntekniska överenskommelsen

E3 – Tyskland, Frankrike, och Storbritannien