



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 1.7.2003
KOM (2003) 393 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

På väg mot ett nytt grannskapsinstrument

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

I.	INLEDNING	3
II.	MÅLSÄTTNINGAR	4
III.	NULÄGET I FRÅGA OM SAMARBETET	6
IV.	PÅ VÄG MOT ETT GRANSKAPSINSTRUMENT: EN STRATEGI I TVÅ FASER .	7
	Den första fasen 2004-2006: Inrättande av granskapsprogram.....	8
	Den andra fasen efter 2006: Ett nytt granskapsinstrument	11
V.	NÄST STEG	12
	BILAGA 1: Förslag till preliminär förteckning över granskapsprogram	14

I. INLEDNING

1. I meddelandet "Ett utvidgat europeiskt grannskap: En ny ram för förbindelserna med våra grannländer i öster och söder"¹ (nedan "meddelandet om ett utvidgat europeiskt grannskap") föreslog kommissionen att "EU skall sträva efter att utveckla ett område med välbefinnande och goda grannförhållanden, en 'krets av vänner' med vilken EU upprätthåller nära förbindelser som är fredliga och baserar sig på samarbete". "Under det kommande decenniet och därefter kommer unionens förmåga att erbjuda sina invånare säkerhet, stabilitet och hållbar utveckling inte längre att kunna skiljas åt från unionens intresse av nära samverkan med grannländerna." Utvecklingen av en sådan politik är en logisk följd av utvidgningen, vilken enligt meddelandet "ger ny kraft åt ansträngningarna att närma sig de 385 miljoner invånarna i länderna vid de yttre land- och havsgränserna, dvs. Ryssland, de västra nya oberoende staterna och länderna i södra Medelhavsområdet".
2. Ett av de element som ingick i meddelandet om ett utvidgat europeiskt grannskap var den specifika möjligheten att inrätta ett nytt grannskapsinstrument "som bygger på de positiva erfarenheterna av främjandet av gränsöverskridande samarbete inom Phare-, Tacis- och Interregprogrammen" med inriktning på "att sörja för att de framtida gränserna österut och mot Medelhavsområdet fungerar smidigt och förvaltas på ett säkert sätt, att främja hållbar ekonomisk och social utveckling i gränsregionerna och att bedriva regionalt och transnationellt samarbete". Det nya instrumentet kunde också bidra till undvikande av "nya skiljelinjer i Europa och att främja stabilitet och välbefinnande inom och bortom unionens nya gränser". I meddelandet om ett utvidgat europeiskt grannskap betonas även att kulturella förbindelser över gränserna blir viktigare i samband med att dessa länder kommer närmare EU.

Vid rådets möte (allmänna frågor och yttre förbindelser) i juni 2003 välkomnades meddelandet om ett utvidgat europeiskt grannskap och rådet bad kommissionen lägga fram ett meddelande om ett nytt grannskapsinstrument liksom undersöka åtgärder för att förbättra samverkansförmågan mellan de olika instrumenten. Europeiska rådet i Thessaloniki godkände rådets slutsatser.
3. Kommissionen har undersökt möjligheten att inrätta ett sådant instrument med utgångspunkt i det samordningsarbete som under senare år skett mellan Interreg, Phare och Tacis. För att få till stånd en övergripande strategi bör detta instrument även omfatta de grannländer som ingår i Cardsprogrammet och Europa-Medelhavspartnerskapet, även om västra Balkan ligger utanför den politiska räckvidden för meddelandet om ett utvidgat europeiskt grannskap. Efter Bulgariens och Rumäniens anslutning till EU kommer deras gränser mot de västra nya oberoende staterna och västra Balkan att utgöra EU:s yttre gränser, varför dessa två länder även beaktas. I meddelandet om ett utvidgat europeiskt grannskap utsträcks inte räckvidden för instrumentet till att omfatta Turkiet, eftersom Turkiet redan har ett nära förhållande till EU som är mer långtgående än EU:s förhållanden till grannländer som inte är kandidatländer.
4. Detta meddelande innehåller en bedömning av möjligheterna att skapa ett nytt grannskapsinstrument. Med hänsyn till begränsningarna på kort sikt när det gäller att

¹ KOM(2003) 104, 11.3.2003

samordna befintliga finansiella instrument (Interreg, Phareprogrammet för gränsöverskridande samarbete, Tacisprogrammet för gränsöverskridande samarbete, Cards och Meda), föreslår kommissionen att en strategi i två steg antas. Under en inledande fas 2004–2006 ligger tyngdpunkten på en väsentlig förbättring av samordningen av de olika berörda finansieringsinstrumenten inom den existerande rättsliga och finansiella ramen. I en andra fas för perioden efter 2006 har kommissionen för avsikt att föreslå en ny rättsakt för att ta sig an de gemensamma utmaningar som identifierats i meddelandet om ett utvidgat europeiskt grannskap.

5. Detta meddelande består av fyra delar. Denna inledning följs av en andra del där de viktigaste målsättningarna definieras, och den tredje delen innehåller en beskrivning av nuläget med avseende på de existerande samarbetsinstrumenten. I den fjärde delen presenteras först de konkreta steg som kommissionen omedelbart har för avsikt att genomföra för perioden fram till 2006, för att inom den nuvarande rättsliga ramen stärka samarbetsåtgärderna vid de yttre gränserna, och därefter följer en inledande analys av ytterligare möjligheter för perioden efter 2006, med en definition av vissa centrala frågor som måste undersökas för att ett framtida nytt granskapsinstrument skall kunna skapas. I den avslutande delen beskrivs de åtgärder som skall vidtas för att de förslag som lagts fram i meddelandet skall kunna genomföras.

II. MÅLSÄTTNINGAR

6. Den positiva inverkan som utvidgningen kommer att ha på nuvarande och blivande medlemsstater liksom på grannländerna är betydande. De nya möjligheter som utvidgningen medför kommer att åtföljas av nya utmaningar: de existerande skillnaderna i levnadsstandard mellan EU och de nya grannländerna kan accentueras till följd av snabbare tillväxt i de nya medlemsstaterna jämfört med deras yttre grannar, de gemensamma utmaningarna på områden som miljö, folkhälsa samt förebyggande och bekämpande av organiserad brottslighet måste bemötas, och en effektiv och säker gränsförvaltning kommer att vara av största vikt för att skydda våra gemensamma gränser och för att underlätta laglig handel och gränspassage. Inte minst bör de långvariga kulturella förbindelserna över dessa gränser stärkas i stället för att försvåras.

DET UTVIDGADE EU:S YTTRE GRÄNSER EFTER 2006

I öst kommer EU:s framtida gräns mot de nya oberoende staterna att gå mellan åtta medlemsstater och fyra grannländer. Denna 5 000 km långa landgräns kommer att gå från Barents hav i norr till Svarta havet i söder och omspänna regioner med betydande skillnader såväl i geografiskt, ekonomiskt som samhälleligt hänseende. Fattigdomsklyftan vid denna gräns är avsevärd. De kulturella banden över dessa gränser är av särskild betydelse, eftersom folkgrupperna har en lång historia av samexistens över gränserna, som flyttats fram och tillbaka upprepade gånger.

I sydöst kommer de framtida gränserna att beröra de fem länderna på västra Balkan, omgivna av sex medlemsstater. Dessa länder har historiska förbindelser som går tillbaka flera århundraden. Det nuvarande ekonomiska utbytet och de anslutande ländernas erfarenheter av den rättsliga utvecklingen och reformprocessen inom den offentliga förvaltningen utgör de viktigaste intresseområdena för den typ av samarbete det här är fråga om.

I söder är gränsen mellan EU och länderna vid Medelhavets östra och södra kust så gott som uteslutande en havsgräns. Den kommer att gå mellan åtta medlemsstater och tio grannländer, längs hela Medelhavet (ca 5 500 km), och längs denna sträcka varierar avståndet över havet avsevärt. Kännetecknande är en betydande klyfta i fråga om utveckling mellan Medelhavets norra och södra kust, vilka dock är nära sammanknutna genom historiska, kulturella och mänskliga band.

7. Trots att den politiska, ekonomiska och sociala kontexten vid de olika gränserna varierar (se rutan), gäller de huvudsakliga målsättningarna för samarbetet i stort sett för alla. Den strategi som skall följas för det framtida grannskapsinstrumentet bör därför gälla på samma sätt för de nuvarande och framtida gränserna mellan EU och de västra nya oberoende staterna, EU och västra Balkan samt EU och Medelhavsområdet.

8. Mot bakgrund av det större sammanhang som skisseras i meddelandet om ett utvidgat europeiskt grannskap ger ovanstående överväganden upphov till följande relevanta målsättningar såväl för det framtida nya grannskapsinstrumentet som för en första övergångsfas.

8.1. *Att främja hållbar ekonomisk och social utveckling i gränsområdena*

Ett närmare samarbete mellan EU och dess grannländer bör bidra till en snabbare ekonomisk och social utveckling och minskad fattigdom i gränsområdena genom ökade handels- och investeringsströmmar, förstärkning av det gränsöverskridande samarbetet i ekonomiska och socialpolitiska frågor, främjande av samarbetet på transport- och energiområdet och en djupare integration av grannländerna i ett bredare europeiskt samarbete.

I regel innebär närheten till EU-marknaderna att områden i EU:s grannskap blir ekonomiskt attraktivare och får nya möjligheter. För närvarande har dessa regioner ofta naturliga ekonomiska fördelar såsom billigare arbetskraft och lägre transportkostnader.

8.2. *Att samverka för att bemöta gemensamma utmaningar på områden som miljö, folkhälsa samt förebyggande och bekämpande av organiserad brottslighet*

Såsom påpekades i meddelandet om ett utvidgat europeiskt grannskap ”krävs det gemensamma insatser för att hot mot den ömsesidiga säkerheten i form av gränsöverskridande miljörisker och kärntekniska risker, smittsamma sjukdomar, olaglig invandring, olaglig handel, organiserad brottslighet eller terroristnätverk skall kunna åtgärdas på ett övergripande sätt”. Även om brett internationellt samarbete är nödvändigt för att åtgärda många av dessa frågor, spelar regionalt och gränsöverskridande samarbete en viktig roll, och detta bör speciellt tas upp i det nya instrumentet.

8.3. *Att säkerställa effektiva och säkra gränser*

En effektiv gränsförvaltning är en väsentlig förutsättning för den gemensamma välfärden och säkerheten. Det kommer att vara av största vikt att handel och gränspassage underlättas, samtidigt som EU:s gränser säkras mot smuggling, olaglig handel, organiserad brottslighet (inbegripet terroristhot) och illegal invandring (inbegripet transitinvandring). Regionalt och gränsöverskridande samarbete kan

bidra till bemötandet av dessa utmaningar, även om kommer att krävas åtgärder på nationell nivå.

8.4. *Att främja lokal, mellanfolklig verksamhet*

Med beaktande av de sociala och kulturella band över EU:s yttre gränser som existerat sedan gammalt är det viktigt att EU:s nya yttre gräns inte ses som en barriär för existerande kontakter och samarbete på lokal nivå. Denna typ av samarbete har långa traditioner i synnerhet vid landgränsen till det utvidgade EU. Därför bör gränsöverskridande kontakter på regional och lokal nivå uppmuntras, utbyten främjas och det ekonomiska, sociala och kulturella samarbetet och utbildningssamarbetet mellan lokalsamhällena fördjupas.

Detta instrument bör komplettera och överensstämma med annan relevant EU-politik och andra relevanta instrument, inbegripet nationella program för finansiellt bistånd samt politik och instrument inom specifika sektorer (t.ex. Schengenfaciliteten, Equal, Tempus osv.)

III. NULÄGET I FRÅGA OM SAMARBETET

9. För närvarande stöds samarbetet vid EU:s yttre och framtida yttre gränser genom ett antal olika instrument (se rutan nedan). Dessa instrument regleras av olika förordningar och har således även olika förfaranden för identifiering, urval och genomförande av projekt, vilket gör det svårt att genomföra genuint gemensamma projekt (dvs. projekt som har ett gemensamt mål och genomförs på båda sidorna av gränsen samtidigt). Denna brokighet i fråga om instrument och förfaranden samt åtföljande brister i genomförandet har ofta kritiserats av revisionsrätten, Europaparlamentet och rådet.

EU-INSTRUMENT FÖR FRÄMJANDE AV GRÄNSÖVERSKRIDANDE OCH SUBREGIONALT/TRANSNATIONELLT SAMARBETE

- Genom **gemenskapsinitiativet Interreg²**, ett finansieringsinstrument inom ramen för EU:s strukturfonder, stöds gränsöverskridande och transnationellt samarbete mellan medlemsstaterna och grannländerna. Trots att grannländerna direkt innefattas i Interregprogrammen kan strukturfonderna utnyttjas enbart inom EU. För Interregprogram vid EU:s yttre gräns krävs därför en finansieringskälla för den verksamhet som sker i grannlandet i fråga.
- Inom ramen för instrumentet Phare för kandidatländernas förberedelser inför anslutningen ges stöd till gränsöverskridande samarbete med medlemsstaterna och mellan kandidatländerna genom **Phareprogrammet för gränsöverskridande samarbete³**. Hittills har det gränsöverskridande samarbetet med avseende på kandidatländernas yttre gränser finansierats genom de nationella Phareprogrammen. För perioden 2004–2006 kommer den geografiska räckvidden för Phareprogrammet för gränsöverskridande samarbete att utvidgas till att omfatta Bulgariens och Rumäniens yttre gränser.

² Rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 26 juni 1999 och riktlinjerna för INTERREG III, EGT C 143, 23.5.2000.

³ Kommissionens förordning (EG) nr 2760/98 av den 18 december 1998

- Genom **Tacisprogrammet för gränsöverskridande samarbete**⁴ ges stöd till gränsöverskridande samarbete i de västra gränsregionerna i Ryssland, Vitryssland, Ukraina och Moldavien. Av särskild relevans i detta sammanhang är möjligheten att finansiera småskaliga projekt, som inneburit ett ökat stöd för gränsöverskridande och övriga samarbetsinitiativ tillsammans med Interreg.
- På västra Balkan utgör **Cards**⁵ ett viktigt instrument i stabiliserings- och associeringsprocessen och genom detta stöds olika typer av verksamhet i detta hänseende. Enligt förordningen om Cards främjas regionalt samarbete och samarbete över nationella och regionala gränser mellan mottagarländerna och mellan mottagarländerna och EU, liksom mellan mottagarländerna och andra länder i regionen. Inom ramen för Cards finns ännu inget program för gränsöverskridande samarbete.
- Genom **Medaprogrammet**⁶ ges stöd i medelhavsområdet för regionalt samarbete i vidare bemärkelse mellan länder vid Medelhavets södra och östra kust, men tills vidare har inte direkta samarbetsåtgärder med medlemsstaterna finansierats genom Meda.

10. De gällande rättsliga ramarna och förfarandena för samarbetet har i sig varit effektiva, men de har gett upphov till ett antal svårigheter som begränsar effekten av samarbetet vid de yttre gränserna. Svårigheterna bottnar i de fundamentalt olika systemen för den finansiella förvaltningen av gemenskapsmedlen, enligt vilka roller och ansvar av olika slag tilldelas kommissionen och de nationella, regionala och lokala myndigheterna. Svårigheter uppstår speciellt i form av finansieringsnivåer som inte överensstämmer sinsemellan, i fråga om programplaneringsprocessen (separata programplaneringsomgångar), urvalet av projekt (separata bedömnings- och urvalsprocesser samt beslutsförfaranden), genomförandet av projekt (olika bestämmelser som reglerar förfaranden för intern och extern upphandling) samt projektövervakning (olika förfaranden för rapportering, övervakning och utvärdering).

IV. PÅ VÄG MOT ETT GRANSKAPSINSTRUMENT: EN STRATEGI I TVÅ FASER

11. Kommissionen har gjort betydande framsteg när det gäller att förbättra samordningen mellan de gränsöverskridande Interreg- och Phareprogrammen, där gemensamma strukturer för samordningen och gemensamma förfaranden för programplanering och urval har existerat i flera år. Framsteg har även gjorts i fråga om samordningen mellan de gränsöverskridande Interreg- och Tacisprogrammen, i synnerhet beträffande projekt vid gränsen mellan Finland och Ryssland. Effekten av sådana samordningsåtgärder kommer dock alltid att begränsas av de olika rättsliga och budgetmässiga ramar som förekommer. Det nya granskapsinstrumentet innebär en möjlighet att utveckla en enhetlig strategi för samarbetet över EU:s yttre gränser som skulle lösa de aktuella problemen.

⁴ Rådets förordning (EG, Euratom) nr 99/2000 av den 29 december 1999

⁵ Rådets förordning (EG) nr 2666/2000 av den 5 december 2000

⁶ Rådets förordning (EG) nr 2698/2000 av den 27 november 2000

12. Ett nytt grannskapsinstrument ger dock upphov till ett antal betydande rättsliga och budgetmässiga frågor, vilka särskilt hänför sig till den nuvarande åtskillnaden mellan externa och interna finansieringskällor, och dessa kan inte lösas omedelbart. Med tanke på att den nuvarande budgetplanen löper fram till slutet av 2006 och med hänsyn till att finansiella åtaganden för vissa instrument redan gjorts fram till detta datum, har kommissionen för avsikt att gå vidare genom två separata faser: den inledande fasen fram till 2006 som omfattar arbete inom den gällande rättsliga ramen samt försök att på ett pragmatiskt och dynamiskt sätt förbättra de nuvarande förfarandena och öka samarbetets effektivitet och synlighet. Efter en bedömning av de relevanta rättsliga och budgetmässiga frågorna bör man för perioden från och med 2007 åstadkomma en mer långtgående lösning, som inbegriper upprättandet av ett nytt grannskapsinstrument.

DEN FÖRSTA FASEN 2004-2006: INRÄTTANDE AV GRANNSKAPSPROGRAM

13. För perioden 2004–2006 bör det viktigaste målet vara att bygga på de framsteg som redan gjorts i samordningen av de olika instrumenten, samtidigt som de befintliga åtagandena och förpliktelserna för den nuvarande programplaneringsperioden fram till slutet av 2006 uppfylls. I detta sammanhang bör Bulgariens och Rumäniens särskilda behov inför anslutningen till fullo beaktas.
14. Som ett första steg föreslår kommissionen därför att **grannskapsprogram** som omfattar de yttre gränserna för det utvidgade EU upprättas för denna period. Programmen kommer att utarbetas gemensamt av intresserade parter på ömse sidor om gränsen. Grannskapsprogrammen kommer att täcka verksamhet av flera olika typer utgående från målsättningarna i punkt 8 ovan och kan bl.a. inbegripa infrastruktur i sektorerna transport, miljö, energi, gränsövergångar, elektronisk kommunikation; investeringar för ekonomisk och social sammanhållning (investeringar i produktion, utveckling av mänskliga resurser, infrastruktur för affärsverksamhet, samarbete inom forskning, teknik och innovation); mellanfolklig verksamhet (såsom utbyte och samarbete på kultur- och utbildningsområdet); främjande av befolkningens rörlighet, stöd till institutionsuppbyggnad (inklusive rättsliga och inrikes frågor, gräns- och tullförvaltning samt andra gemensamma utmaningar). Det bör dock noteras att vissa frågor i anslutning till närhetspolitiken ändå kan behöva tas upp inom de nationella programmen. Vid utarbetandet av grannskapsprogrammen kommer man att se till att de samordnas med andra pågående samarbetsprogram och att de står i full samklang med relevanta nationella och regionala strategidokument.
15. I sådana grannskapsprogram skulle det räcka med ett enda ansökningsförfarande, inklusive en enda förslagsinfordran gemensam för båda sidorna av gränsen, och en gemensam urvalsprocess för projekten. Finansieringen för dessa grannskapsprojekt skulle komma från de anslag som redan öronmärkts för existerande program, och de formella beslutsprocesserna skulle förbli oförändrade. En förteckning över eventuella grannskapsprogram ges i bilaga 1.
16. I gränsområdena utarbetas **Interregprogram** inom ramen för partnerskap där nationella, regionala och lokala myndigheter i de berörda länderna samverkar. Programmen är redan decentraliserade i sig och skulle därför kunna utgöra en användbar bas för grannskapsprogrammen. Den nuvarande geografiska spridningen av dessa Interregprogram ägnar sig väl som underlag för den geografiska räckvidden

för grannskapsprogrammen. Dessa program inkluderar både bilaterala gränsöverskridande samarbetsprogram (Interreg A) och mer omfattande subregionala och transnationella samarbetsprogram (Interreg B). De senare kan även finansiera bilaterala projekt, om de förväntas ha en mer omfattande transnationell effekt. Befintliga program (t.ex. över gränsen mellan Finland och Ryssland) kan behöva modifieras så att de omfattar fler typer av målsättningar och till fullo tar hänsyn till frågor och prioriteringar på ömse sidor om gränsen. Dessutom kommer kommissionen att ändra riktlinjerna för Interreg för att möjliggöra ett mer direkt samarbete mellan medlemsstaterna och Medapartnerna.

Vad **Tacis** beträffar kommer ett nytt strategidokument och vägledande program för programmet för gränsöverskridande samarbete 2004–2006, samt de årliga handlingsprogrammen inom detta, att utarbetas med hänsyn till de ändringar som grannskapsprogrammen förutsätter, bl.a. särskilda preliminära budgetanslag för varje enskilt grannskapsprogram.

För **Cards** kommer man att ta hänsyn till grannskapsprogrammen i det fleråriga vägledande regionala programmet och i de årliga handlingsprogrammen inom detta.

För **Meda** kommer grannskapsstrategin att inlemmas i den fleråriga vägledande programplaneringen för 2004–2006 såtillvida att särskilda program för samarbete med medlemsstaterna upprättas.

När det gäller Bulgariens och Rumäniens gränser till de västra nya oberoende staterna och västra Balkan (de framtida yttre gränserna) kommer **gränsöverskridande Phareprogram** att inrättas för perioden 2004–2006, och dessa kommer att ge en användbar bas för grannskapsprogrammen.

17. Genom strategin med grannskapsprogram kommer projekt som har verksamhet på båda sidorna om gränsen att upprättas. De interna och externa komponenterna inom varje projekt kommer därför att genomföras parallellt snarare än efter varandra eller separat.

NYA GRANSKAPSPROGRAM FÖR SAMARBETE ÖVER DE YTTRE GRÄNSERNA

För att skapa ett grannskapsprogram där Interreg, de gränsöverskridande Phareprogrammen, Tacis, Cards och Meda ingår kommer man att gå till väga enligt följande:

- För det område som täcks av vart och ett grannskapsprogram kommer ett särskilt anslag att göras inom ramen för den nuvarande budgetplanen och med utnyttjande av relevanta externa instrument. Finansieringen för de medlemsstater som berörs bekräftas genom ett beslut av kommissionen om den finansieringsandel som beviljas ur strukturfonderna.
- Vid utarbetande av prioriteterna för programmet kommer hänsyn att tas till målsättningar och verksamheter enligt behoven på ömse sidor om gränsen liksom de mål som uppställts i meddelandet om ett utvidgat europeiskt grannskap.

- Genom de bestämmelser som reglerar kommittéstrukturerna för programmet kommer man att säkerställa att det råder balans i representationen från ömse sidor om gränsen, liksom att kommissionen är vederbörligen företrädd.
- I varje program kommer ett enda ansökningsförfarande och en enda urvalsprocess att tillämpas för både de interna och externa inslagen i ett enskilt projekt.
- De förfaranden som tillämpas för ett slutgiltigt beslut om de externa och interna komponenterna i de gemensamt utvalda projekten, liksom för upphandling och utbetalning kommer att vara desamma som krävs enligt gällande förordningar.
- Förfarandena för övervakning, rapportering och utvärdering kommer att harmoniseras i fråga om både de inre och yttre komponenterna. Man bör även främja ett regelbundet utbyte av bästa praxis och erfarenheter av resultaten av de olika projekten.

18. För en process av det här slaget krävs inte några nya finansiella bestämmelser, eftersom strukturfonderna fortfarande kommer att användas inom, och externa fonder utanför EU. Urvalet av gemensamma projekt (vart och ett med en intern och en extern komponent) kan göras av urvalskommittén för grannskapsprogrammet i fråga, där berörda lokala och nationella myndigheter från ömse sidor av gränsen är företrädare.
19. I juridiskt hänseende kommer de komponenter i dessa program som hänför sig till verksamhet inom medlemsstaterna fortfarande att vara Interregprogram, och därför kommer de att kvarstå inom strukturfondernas ram. De externa komponenterna i dessa program kommer att kvarstå inom ramen för respektive förordning, och man kommer i dem att följa respektive strategi samt de vägledande program och handlingsprogram som antagits av kommissionen efter samråd med den berörda förvaltningskommittén. Sett ur de berörda parternas synvinkel kommer de två komponenterna dock att fungera som ett enda grannskapsprogram.
20. Även om grannskapsprogrammen kommer att fungera inom ramen för den nuvarande budgetplanen och programplaneringen för åren 2004–2006 är det viktigt att de får tillgång till en tillräcklig finansiering för att dessa program skall kunna få en verklig effekt och synlighet, och för att främja ett aktivt deltagande av intresserade parter på ömse sidor om gränsen. I grannskapsprogrammen måste även hänsyn tas till praktiska frågor rörande förvaltning och mottagarnas förmåga att tillgodogöra sig stödet. Utan att föregripa den normala budget- och programplaneringsprocessen föreslår kommissionen på detta stadium att programmen inom ramen för existerande instrument och budgetplanering får en sammanlagd finansiering om 955 miljoner euro för perioden 2004–2006. Av detta belopp skulle 700 miljoner euro komma från Interreg, 90 miljoner euro från Phare, 75 miljoner euro från Tacis, 45 miljoner euro från Cards och 45 miljoner euro från Meda. Kommissionen kommer senare, på normalt sätt att för den berörda förvaltningskommittén lägga fram mer detaljerade förslag om den externa finansieringen av instrumentet för varje grannskapsprogram.

DEN ANDRA FASEN EFTER 2006: ETT NYTT GRANSKAPSINSTRUMENT

21. Den strategi som beskrivs i föregående avsnitt utgör en positiv lösning på många av de problem som utgjort hinder för samordningen av de olika instrumenten. Strategin bereder också vägen för inrättandet av ett nytt granskapsinstrument efter 2006.
22. Ett instrument av denna typ kan fungera på samma sätt på ömse sidor om EU:s yttre gräns och därför erbjuda en mer heltäckande strategi som möjliggör en kombination av gränsöverskridande och regionalt samarbete vid den yttre gränsen. Dessutom kan man genom detta instrument bemöta de praktiska svårigheter som troligen kvarstår även efter att de ovan nämnda verksamheterna genomförts, t.ex. begränsningar i fråga om var och hur medlen kan utnyttjas.

OLIKA AGENDOR FÖR OLIKA REGIONER

Ett granskapsinstrument för samarbetet vid det utvidgade EU:s yttre gränser borde logiskt sett vara knutet till och överensstämma med de olika utrikespolitiska agendorna och processerna och ta hänsyn till de olika regionala prioriteter som redan fastslagits.

I öst kommer den gränsöverskridande dimensionen att ha en viktig roll med tanke på landgränsens längd. I meddelandet om ett utvidgat europeiskt grannskap nämns dock följande: *“Nya initiativ till att uppmuntra regionalt samarbete med Ryssland och de västra nya oberoende staterna kan även övervägas. De kunde bygga på den nordliga dimensionen och därigenom inta ett bredare och mer omfattande förhållningssätt till de frågor som grannskapet aktualiserar.”*

På västra Balkan innehåller Cards en strategi för biståndet till länderna i regionen. Målet för programmet är att bistå länderna på Balkan i processen mot framtida medlemskap och upprätta en strategisk ram för deras förbindelser till EU. Enligt förordningen om Cards måste regionalt, gränsöverskridande, transnationellt och interregionalt samarbete spela en nyckelroll i detta sammanhang.

I Medelhavsområdet har landgränserna mindre betydelse, men de korta överfarterna över Medelhavet medför täta och intensiva kontakter mellan medlemsstaterna och de södra och östra medelhavspartnerna. I meddelandet om ett utvidgat europeiskt grannskap fastställs dessutom följande: *”Inom ramen för EU:s nya grannskapspolitik kommer ytterligare regionalt och subregionalt samarbete mellan länderna i det södra Medelhavsområdet att uppmuntras kraftigt.”*

23. Genom ett granskapsinstrument kunde målsättningar med avseende på utrikespolitiken samt den ekonomiska och sociala sammanhållningen förenas. En sådan kombination kunde innebära kontinuitet med tanke på den typ av lokalt och regionalt samarbete som redan framgångsrikt genomförts t.ex. inom ramen för Interreg och de gränsöverskridande Phareprogrammen, samtidigt som samarbetet utvidgas till att omfatta även bredare geopolitiska mål, vilka – enligt meddelandet om ett utvidgat europeiskt grannskap – kommer att bli allt viktigare efter utvidgningen.
24. Ett sådant instrument bör bygga på tidigare erfarenheter från gränsöverskridande samarbete. Det bör i synnerhet vara enkelt att använda, och för att alla intresserade

parter skall kunna bli fullt delaktiga bör det omfatta alla relevanta aktörer på europeisk, nationell, regional och lokal nivå.

25. Innan ett sådant koncept utvecklas vidare bör en utredning göras angående de rättsliga och budgetmässiga begränsningarna när det gäller att integrera intern och extern EU-finansiering. För närvarande kan gemenskapens strukturfonder inte användas utanför EU, och externa instrument kan inte användas inom EU. För att lösa detta problem kan följande alternativ beaktas:
- Att bredda innehållet och utvidga den geografiska räckvidden för ett existerande samarbetsinstrument, så att medlen kan användas på ömse sidor om den yttre gränsen, och på så sätt skapa ett grannskapsinstrument med utgångspunkt i ett existerande instrument (t.ex. tillåta att Interregmedel används utanför EU).
 - Att skapa en enda ny förordning som reglerar ett grannskapsinstrument genom vilket verksamhet både inom och utanför EU finansieras, och som är baserat på en enda budgetpost. Man bör även överväga möjligheten att ett enda instrument kan fungera på basis av två budgetposter. I detta fall gäller det dock att finna en lösning på problemet kring gemensam extern och intern finansiering av projekt.
 - Att ytterligare fokusera på koordinering av befintliga instrument, på grundval av de grannskapsprogram som föreslagits för 2004–2006, med utnyttjande av de erfarenheter som görs inom dessa, och möjligen genom att bredda målsättningarna och finansieringen för dessa program samtidigt som förfarandena vid behov ytterligare förbättras.
26. Dessa möjligheter på lång sikt måste ytterligare granskas, och för närvarande utför kommissionen en studie av genomförbarheten av dem, liksom av den effekt de skulle ha på samarbetet över de yttre gränserna.

V. NÄST STEG

27. Kommissionen har för avsikt att omedelbart upprätta de grannskapsprogram som beskrivs i avsnitt IV. Detta innebär följande:
- Att ändra befintliga Interregprogram så att de beaktar grannskapsprogramkonceptet.
 - Att säkerställa att grannskapsprogramkonceptet till fullo beaktas i det pågående utarbetandet av Interregprogram i de anslutande länderna med tanke på de nya program som rör ländernas yttre gränser.
 - Att i syfte att möjliggöra bilateralt gränsöverskridande samarbete ändra riktlinjerna för Interreg så att de södra regionerna i Spanien, Frankrike, Italien och Grekland kan komma i fråga för samarbete med de södra medelhavspartnerna.
 - Att under hösten 2003 anta det vägledande programmet för Tacis gränsöverskridande samarbete 2004–2006, med behövliga ändringar.
 - Att för Cards inom ramen för det fleråriga vägledande regionala programmet 2004–2006 anslå särskilda medel för samarbete inom grannskapsprogram.

- Att för Meda inom ramen för den fleråriga programplaneringen 2004–2006 anslå särskilda medel för samarbete inom grannskapsprogram.
 - Att införliva grannskapsprogramkonceptet med utarbetandet av gränsöverskridande Phareprogram 2004–2006 för samarbete vid Bulgariens och Rumäniens gränser till de västra nya oberoende staterna och västra Balkan.
28. De rättsliga och budgetmässiga frågor som lyftes fram i del 2 av avsnitt IV måste ytterligare granskas innan en slutlig ståndpunkt kan fastställas. Detta arbete har redan inletts, och det kommer att fortsätta under den andra hälften av 2003.
29. Kommissionen har för avsikt att lägga fram riktlinjer för nästa budgetplan i slutet av 2003. Mot bakgrund av dessa riktlinjer och den tredje sammanhållningsrapporten som offentliggörs i december 2003 kommer kommissionen att lägga fram närmare förslag för det nya grannskapsinstrumentet för perioden efter 2006.

BILAGA 1

Förslag till preliminär förteckning över grannskapsprogram

Grannskapsprogram	Berörda länder
Nord (Kolarctic)	Fin, S, N, Rus
Karelen	Fin, Rus
Sydöstra Finland/Ryssland	Fin, Rus
Estland/Lettland/Ryssland	EE, LV, Rus
Lettland/Litauen/Vitryssland	LV, LT, Bel
Litauen/Polen/Ryssland	LT, PL, Rus
Polen/Ukraina/Vitryssland	PL, UKR, Bel
Ungern/Slovakien/Ukraina	Hun, SLK, UKR
Slovenien/Ungern/Kroatien	SLN, Hun, HR
Ungern/Rumänien/Serbien och Montenegro	HUN, Rom, SeM
Italien/Adriatiska havet	I, HR, BiH, SM, ALB
Italien/Albanien	I, ALB
Grekland/Albanien	GR, ALB
Grekland/F.d. jugoslaviska republiken Makedonien	GR, FYROM
Spanien/Marocko	E, MAR
Gibraltar/Marocko	UK, MAR
Rumänien/Ukraina	Rom, UKR
Rumänien/Moldavien	Rom, MOL
Bulgarien/Serbien och Montenegro	Bul, SeM
Bulgarien/F.d. jugoslaviska republiken Makedonien	Bul, FYROM
Östersjön	D, DK, S, FIN, EE, LV, LT, PL, N, Rus, Bel
CADSES	D, A, I, GR, CZ, SLK, SLN, PL, HUN, ROM, BUL, HR, SeM, BiH, FYROM, ALB, UKR, MOL
Västra medelhavsområdet	I, F, E, P, UK, Mal, (MAR, ALG, TUN)
Archimed	GR, I, Mal, Cyp, (TUR, EGY, ISR, LEB, SYR, Pal, Jor)

Denna förteckning över program är endast vägledande. Den bygger på Interregprogram för de nuvarande och framtida medlemsstaterna samt framtida gränsöverskridande Phareprogram vid det utvidgade EU:s yttre gränser.