

CS

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 12.5.2010
KOM(2010) 207 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE
EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ**

Hodnocení evropské politiky sousedství

{SEK(2010) 513 v konečném znění}
{SEK(2010) 514 v konečném znění}
{SEK(2010) 515 v konečném znění}
{SEK(2010) 516 v konečném znění}
{SEK(2010) 517 v konečném znění}
{SEK(2010) 518 v konečném znění}
{SEK(2010) 519 v konečném znění}
{SEK(2010) 520 v konečném znění}
{SEK(2010) 521 v konečném znění}
{SEK(2010) 522 v konečném znění}
{SEK(2010) 523 v konečném znění}
{SEK(2010) 524 v konečném znění}
{SEK(2010) 525 v konečném znění}

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Hodnocení evropské politiky sousedství

1. Úvod

Evropská politika sousedství (EPS) změnila vztahy mezi EU a jejími sousedy¹. Od roku 2004, kdy byla zahájena, totiž politické kontakty posílily jak z hlediska úrovně, tak z hlediska intenzity. Obchod, jenž byl podpořen plynulou liberalizací a sblížením právních předpisů, zaznamenal dvojnásobný růst. Pomoc ze strany EU se uzpůsobila reformním potřebám v konkrétních partnerských zemích a její objem se v současném finančním rámci zvýšil o 32 %.

K dosažení cílů, které si EPS vytyčila a které spočívají ve sdílené stabilitě, bezpečnosti a prosperitě, však zbývá ještě mnoho práce. Lisabonská smlouva tento fakt uznává, když EU zavazuje k rozvoji výsadních vztahů se sousedními zeměmi s cílem vytvořit prostor prosperity a dobrých sousedských vztahů (čl. 8 Smlouvy o Evropské unii). Tato politika bude mít rovněž prospěch z jednotnější, soudržnější a koordinovanější vnější politiky Unie dosažené jmenováním vysoké představitelky / místopředsedkyně a zřízením Evropské služby pro vnější činnost, a také díky jmenování komisaře se specifickým regionálním mandátem, jenž mu umožní věnovat zvláštní pozornost EPS a zemím, na něž se vztahuje.

Za těchto okolností považovala Komise za užitečné zmapovat na začátku svého nového funkčního období pokrok, jehož se v této politice dosáhlo od okamžiku jejího zavedení. Předkládaná analýza poslouží jako vodítko pro další rozvoj EPS tak, aby se co nejvíce využilo nových možností nabízených Lisabonskou smlouvou a aby EPS co nejlépe přispívala k dosažení dlouhodobých cílů EU (včetně agendy 2020).

Pracovní dokumenty útvarů Komise přiložené k tomuto sdělení poskytují podrobnější informace o provádění EPS ve vztahu k jednotlivým partnerům v roce 2009.

2. DVOUSTRANNÁ SPOLUPRÁCE V RÁMCI EPS V OBDOBÍ 2004–2009

Cílem EPS je prohlubovat politický dialog a spolupráci s jednotlivými sousedy a dosahovat s nimi velmi významného stupně hospodářské integrace. Jde o partnerství pro reformu, kde platí, že čím intenzivněji se partner do spolupráce s Uníí zapojí, tím úplněji může Unie na jeho postup odpovědět.

V souladu s tímto principem se **smluvní vztahy** neustále **posilovaly**. Do roku 2004 byly uzavřeny dohody o přidružení s většinou jižních partnerů. K podpisu je připravena dohoda o přidružení se *Sýrií*. Na východě se pak v souladu s cíli Východního partnerství², které EPS

¹ Alžírsko, Arménie, Ázerbájdžán, Bělorusko, Egypt, Gruzie, Izrael, Jordánsko, Libanon, Libye, Moldavská republika (dále jen „Moldavsko“), Maroko, Palestinská samospráva, Sýrie, Tunisko a Ukrajina.

² Společná deklarace z pražského summitu o Východním partnerství, Praha, 7. května 2009.

dodalo zvláštní východní dimenzi, nahrazují dohody o partnerství a spolupráci z devadesátých let 20. století výrazně ambicióznějšími dohodami o přidružení.

Do začátku roku 2007 se dvanáct partnerů dohodlo s EU na **akčních plánech** EPS, které jim mají pomoci v nasměrování reform. Protože však první generace akčních plánů EPS končí, připravují se na základě získaných zkušeností plány navazující.

Evropská unie tímto rámcem postupně prohlubuje vztahy se svými sousedy, a to intenzivněji než kdy dříve. Hustá síť téměř 100 podvýborů umožňuje pravidelnou a účinnou výměnu informací o všech problémech společného zájmu, od demokracie a státní správy po dopravu a zdravotnickou reformu, a zvyšuje vzájemnou informovanost a vzájemné poznání. Jelikož se tento přístup ukázal jako úspěšný, několik jižních partnerů (*Maroko, Izrael, Jordánsko, Egypt, Tunisko a Palestinská samospráva*) projevilo zájem dvoustranné vztahy dále posilovat.

2.1. Zlepšování státní správy a řešení vleklých konfliktů

Evropská politika sousedství je vyjádřením společného závazku EU a jejích partnerů vyznávat sdílené hodnoty, jakými jsou demokracie, právní stát a lidská práva, a EU se v ní zavazuje k plné podpoře úsilí, které její sousedi vyvíjejí ve prospěch budování demokracie. Spolupráce v rámci EPS probíhá za nesnadných politických okolností (dokonce i v průběhu vleklých konfliktů) a v různých zemích se touto spoluprací dosáhlo různých výsledků. Pokrok v tomto bodu se stále jeví jako zásadní pro zajištění dlouhodobé stability a prosperity partnerských zemí.

Vývoj byl zaznamenán v oblasti přistoupení k úmluvám a protokolům o ochraně **lidských práv a základních svobod**, problémem však zůstává jejich dodržování. Pokroku se například dosáhlo v ochraně práv žen, například pokud jde o kriminalizaci mrzačení ženských pohlavních orgánů v *Egyptě*, o větší účast žen v politice v *Maroku* a *Jordánsku* nebo o první kroky proti tzv. zločinům ve jménu cti (zejména v *Jordánsku* a *Libanonu*). Na *Ukrajíně* se významně posílila svoboda sdělovacích prostředků, neboť zde byla zrušena praxe, v níž orgány udávaly pokyny týkající se obsahu zveřejňovaných sdělení (známé jako temniki). Nedostatečný je však pokrok v boji proti mučení. V mnoha zemích také přetrvávají vážné problémy v dodržování svobody projevu (především v médiích), svobody sdružování a svobody shromažďování. Subjekty občanské společnosti a ochránci lidských práv mohou stále působit jen ve značně omezeném prostoru. V *Alžírsku, Bělorusku, Egyptě, Izraeli, Jordánsku, Libanonu, Libyi, Maroku, na Okupovaných palestinských územích, v Sýrii* a v *Tunisku* dosud platí trest smrti, přičemž v *Bělorusku, Egyptě, Libyi* a *Sýrii* se tento trest uděluje pravidelně. Pokud jde o žadatele o azyl a uprchlíky, většina zemí EPS neposkytuje přiměřenou podporu a ochranu³. Některé z nich ještě stále nedodržují Úmluvu o právním postavení uprchlíků z roku 1951 ani její protokol z roku 1967 a jiní pak dosud nestanovili právní rámec požadovaný pro její provádění.

V mnoha zemích neodpovídá legislativní rámec ani průběh **voleb** mezinárodním normám. Nedávné prezidentské volby na *Ukrajíně* a druhé kolo voleb do parlamentu v *Moldavsku* však byly svobodné a řádné. Někde se kvalita voleb zlepšila díky nedávno přijatým volebním zákonům, především pak v *Maroku* a *Libanonu*. *Libanon* a *Okupovaná palestinská území* využily volební pomoci EU a volební pozorovatelské mise EU, z řad jižních sousedů přitom šlo o jediné dva případy.

³ EU i nadále podporovala kapacity zemí ESP v oblasti azylu, mj. v podobě regionálních programů ochrany (*Ukrajina, Moldavsko*).

Soudnictví bylo příjemcem významných investic na podporu jeho kapacity a účinnosti, avšak nezávislost, efektivnost a nestrannost soudů ve většině zemí stále vyvolává obavy. Jedním z největších nevyřešených problémů v partnerských zemích zůstává **reforma veřejné správy**.

Všichni partneři s akčními plány dokončili ratifikaci Úmluvy OSN proti korupci z roku 2005, nicméně ukazatele odrážející vnímání **korupce** nasvědčují tomu, že se situace za uplynulé období celkově změnila k horšímu.

→ **Naléhavou potřebou zůstává podpora dobré státní správy, která je nejen cílem samotným, ale potažmo také základem politické stability a hospodářského růstu.** Pokrok v politické reformě tedy bude ústředním prvkem rozvoje užších partnerských vztahů.

Mise EU pro pomoc na hranicích (EUBAM) na *Ukrajíně* a v *Moldavsku*, zřízená v roce 2005, je názorným dokladem potenciálu, jakým může EPS přispět k **předcházení konfliktů a jejich řešení**. Cílem EUBAM je zavést na ukrajinsko-moldavské hranici prvek transparentnosti a podporovat podnikatelské prostředí, které by hospodářské subjekty (včetně subjektů v Podněstří) přesvědčilo o výhodnosti práce v souladu s moldavskými právními předpisy, která s sebou nese prospěch z mezinárodních (a unijních) obchodních preferencí. Tímto způsobem má být v konfliktním prostředí vytvářena vzájemná důvěra a porozumění.

V Gruzii poskytuje EU silnou politickou, technickou a finanční oporu ve snaze zmírnit potřeby země vzniklé v důsledku konfliktu v roce 2008 a také s cílem dosáhnout mírového řešení konfliktů uvnitř Gruzie samotné. Evropská unie poskytla Gruzii také významnou podporu po ukončení konfliktu, včetně balíčku pomoci do výše 500 milionů EUR. Evropská unie se ve funkci spolupředsedy (spolu s OSN a OBSE) rovněž aktivně podílela na ženevských rozhovorech, které jsou jedinou platformou umožňující řešení přetrvávajících politických konfliktů. Za účelem sledování a analyzování stabilizačního procesu byla zřízena civilní pozorovatelská mise EU (EUMM).

→ **Nevyřešené konflikty v sousedních státech nadále ztěžují rozvoj partnerských zemí a mohou představovat riziko pro bezpečnost EU samotné.** Lisabonská smlouva nyní otevírá prostor pro nové možnosti, jak může EU při předcházení konfliktů a při jejich řešení využívat všech příslušných nástrojů a ve výsledku tak lépe integrovat své úsilí.

2.2. Podpora mobility

Přeshraniční kontakty mezi lidmi přispívají k vzájemnému porozumění a podporují obchodní a kulturní vazby. Protože tyto styky jsou pro jakoukoli smysluplnou spolupráci mezi EU a jejími sousedy zásadní, Komise je odhodlána zlepšovat mobilitu a kontakty mezi lidmi ze všech sousedních zemí. Tyto představy se přitom mohou a musejí realizovat způsobem, který také zvýší bezpečnost, posílí zákonnou a řádnou mobilitu osob cestujících v dobré víře a který zaručí přísnější kontrolu těch, kdo by mobilitu mohli využívat k páčání trestné činnosti.

V roce 2008 bylo v sousedních zemích uděleno celkem 2,09 milionu víz do schengenského prostoru EU. Vezme-li se v úvahu pouze 13 členských států, které patřily k schengenskému prostoru v roce 2004, víz bylo vydáno 1,3 milionu, což je o 13 % více než v roce 2004, kdy jejich počet dosáhl 1,15 milionu. Tento vývoj je v souladu s celosvětovým trendem. Na paměti je ale třeba mít i skutečnost, že občané z východních partnerských zemí nepotřebovali vízum pro vstup na území východních členských států před jejich přistoupením v letech 2004 a 2007. Po tomto roce se proto v EU počet návštěvníků z východních sousedních zemí ve skutečnosti snížil.

Evropská unie již podnikla konkrétní kroky, aby sousedům vstup na své území usnadnila, zlevnila a urychlila. Dohody o **zjednodušení vízového režimu** uzavřené s *Ukrajinou* a *Moldavskem* vedly ke snížení vízových poplatků či osvobození od poplatků pro více než třetinu žadatelů, zatímco readmisní dohody pomohly řešit nelegální migraci a plně zajistily bezpečnost EU a jejich partnerů. V případě *Gruzie* byla dokončena jednání o podobné dohodě. S *Gruzií* a *Moldavskem* byla dohodnuta také další opatření (**partnerství mobility**) – ta mají podpořit legální migraci, usnadnit legální cesty přes hranice, bojovat s nelegální migrací a promítat příznivý dopad migrace do hospodářského rozvoje partnerů EU.

Kromě toho východní partnerství otevřelo vyhlídky na **uvolnění vízového režimu pro krátkodobé pobyty**, jež je dlouhodobým cílem pro východní partnery. Předpokladem je, že budou splněny podmínky pro bezpečnou a dobře řízenou mobilitu. Cílený strukturovaný dialog o uvolnění vízového režimu již probíhá s *Ukrajinou* a další má být zahájen s *Moldavskem*. Komise ve svých zprávách také opakovaně zdůraznila, že by EU měla legální krátkodobé cesty usnadnit i pro své partnery na jihu. V tomto směru však zatím bohužel nedošlo k žádnému výraznému pokroku.

Zvláštní význam Komise přikládá mobilitě studentů, výzkumných pracovníků a členů akademické obce. **Program Erasmus Mundus**, jenž podporuje reformu vyššího vzdělávání a silnější institucionální vazby s EU, se v zemích EPS setkal s velkou odezvou. Díky stipendiím Erasmus Mundus mohlo v letech 2007–2009 studovat na vysokých školách v EU až po tři akademické roky více než 3 250 studentů a učitelů z partnerských zemí. Na vysokých školách v partnerských zemích pak studijních pobytů o podobné délce využilo 474 studentů a učitelů z EU. Příležitosti k mobilitě a profesnímu rozvoji výzkumných pracovníků z Evropy a sousedních zemí nabízejí tzv. **akce Marie Curie**.

Obecněji řečeno, vzhledem k tomu, že mobilitě brání i jiné faktory než vízový režim, mohlo by být vhodné rozšířit dialog a spolupráci také na jiná opatření, např. uznávání akademických titulů a odborných kvalifikací nebo přenos práv.

→ V mobilitě osob dochází k pokroku, ale existuje zde prostor pro zlepšení/posílení. Návštěvníci ze sousedních zemí procházejí při podávání žádostí o vízum do EU náročnými a zdlouhavými postupy. Záležitost by měl vyřešit nový kodex o vízech platný od dubna 2010. Komise chce také dále zlepšit mobilitu podnikatelů, turistů, studentů a akademických pracovníků, již cestují v dobré víře, a hodlá navrhnout následující opatření:

- **Plány bezvízového režimu pro krátkodobé pobyty občanů *Ukrajiny***, se kterou již EU vede o vízech rozhovory, a *Moldavska*, s nímž budou podobné rozhovory zahájeny v brzké době. Pokrok závisí na splnění všech nutných podmínek.
- **Dohody o zjednodušení vízového režimu a o readmisi s těmi východními partnery**, se kterými nebyly podobné dohody dosud uzavřeny, konkrétně s *Arménií*, *Ázerbájdžánem* a *Běloruskem*.
- **Dohody o zjednodušení vízového režimu i pro jižní partnery, a to za předpokladu, že bude zároveň dosaženo pokroku v řízení migrace, včetně dohod o readmisi.**
- **Praktická opatření** na základě kodexu o vízech EU, která by v oblasti Východního partnerství zlepšila konzulární zastoupení a vyřizování žádostí o vízum EU. Pokud by se tato opatření ukázala jako úspěšná, rozšířila by se na všechny sousední země.

- Rozšířený dialog o opatřeních usnadňujících státním příslušníkům zemí ESP **přístup na trh práce** EU, včetně zlepšení informovanosti o stávajících právních možnostech pro migraci a mobilitu a také dostupné pracovní příležitosti a schopnosti potřebné pro uplatnění na trhu práce.

2.3. Prohloubení hospodářské integrace

Evropská unie nabízí hospodářskou integraci pomocí svého vnitřního trhu a uvažuje v duchu dlouhodobé strategické vize, jež usnadňuje obchodování s produkty a službami, zjednodušuje zakládání podniků, posiluje přímé zahraniční investice v partnerských zemích a nabízí vysokou úroveň sociální ochrany, ochrany spotřebitele a ochrany životního prostředí.

Tato nabídka nabyla konkrétní podoby ve strategii Komise pro vytvoření **obsáhlých a komplexních zón volného obchodu (DFCTA)**. Ty se neomezují na pouhé odstranění cel, ale dotýkají se také investic, veřejných zakázek, přístupu na trh se službami, jakož i mnoha dalších oblastí, a přiklánějí se ke sblížení právních předpisů s právem EU tam, kde to může vést k navýšení obchodní výměny. K tomuto přístupu se přihlásily všechny partnerské země s akčním plánem.

V EPS se nejedná o vývoz *acquis* EU ve velkém. S ohledem na několik málo regulačních modelů v globalizovaném světě je však model EU pro partnery zajímavý, neboť z hlediska politických a hospodářských nákladů snižuje náklady, které je třeba vynaložit na koncepci reformy. Z tohoto důvodu se také mnoho partnerů rozhodlo pro rozsáhlejší sblížení s politikami a právními normami EU.

Obchod, přístup na trh a sblížení právních předpisů

Obchod mezi EU a zeměmi EPS během období 2004–2008 vzrostl: vývoz z EU se zvýšil o 63 % a dovoz do EU pak o 91 %. Významný podíl na importovaném zboží měly produkty v oblasti energetiky. I bez nich však v dovozu ze států EPS došlo k nárůstu o 31 %. Z hlediska podílu na celkovém zahraničním obchodu EU se vývoz do zemí EPS zvýšil z 5,7 % na 6,7 % a dovoz z těchto zemí pak z 5,4 % na 6,9 %. Tento vývoj je odrazem postupně se prohlubující hospodářské integrace.

Obzvláště dynamicky se rozvíjel obchod s východními partnery, i když výchozí hodnoty byly relativně nízké: podíl těchto zemí na vývozu z EU se růstem z 1,26 % na 2,1 % téměř zdvojnásobil a jejich podíl na dovozu do EU se zvýšil z 0,8 % na 1,4 %. V roce 2009 obchod s východními partnery oslabil, protože oblast byla velmi vážně zasažena hospodářským propadem.

Přijata byla předběžná opatření pro prohloubení hospodářské integrace, která se uzpůsobila konkrétním potřebám jednotlivých partnerů. Jedním z těchto opatření bylo zavedení autonomních obchodních preferencí (pro *Moldavsko*), které nabízejí bezcelní a kvótami neomezený přístup na trh EU u všech výrobků (s výjimkou určitých zemědělských produktů, na něž se nicméně vztahují některé úlevy). Dalším krokem pak bylo vyjednání několika odvětvových dohod, například dohod o obchodu se zemědělskými produkty, zpracovanými zemědělskými produkty a produkty rybolovu (*Egypt, Izrael, Maroko*) nebo dohod o hodnocení souladu a o přijímání průmyslových výrobků (ACAA), které mají ve vybraných odvětvích zaručit rovnocenné uznávání technických předpisů, normalizace a hodnocení souladu (jedna dohoda byla uzavřena s *Izraelem*, na jednání se pak aktivně připravují *Egypt* a *Tunisko*). Co se kupříkladu týče dvoustranného obchodu se zpracovanými zemědělskými

produkty mezi EU a *Izraelem*, dosáhlo se z 95 % úplné liberalizace a u zbývajících 5 % došlo k vzájemné výměně některých dodatečných preferencí. Probíhají rovněž jednání o liberalizaci služeb a o právu usazování (s *Marokem*, *Tuniskem*, *Izraelem* a *Egyptem*). Pro *Tunisko* platí od roku 2008 zcela volný režim, pokud jde o obchod s průmyslovými výrobky.

S *Ukrajinou* se již jedná o první obsáhlé a komplexní dohodě o zónách volného obchodu a probíhají také přípravy na zahájení jednání s *Moldavskem*, *Gruzií* a *Arménií*.

Tento integrační proces přinesl mimo jiné následující výsledky:

- **Celní orgány** v partnerských zemích se snažily posílit svou provozní kapacitu prostřednictvím plánů, které zavádějí moderní celní postupy, např. řízení rizika, kontroly po propuštění zboží, koncepci tzv. schválených hospodářských subjektů nebo koncepci jednoho portálu.
- Partnerské země rychle přijímaly regulační model EU v oblasti **elektronické komunikace**, aby posílily hospodářský růst a rozvoj ekonomiky založené na znalostech. Evropská politika sousedství poskytovala podporu partnerským vládám, jež jsou nakloněné otevírání svého trhu a zavedené hospodářské subjekty podporují v tržně orientovaném chování. Za účelem sblížení s EU, jedním z nejkonkurenceschopnějších trhů na světě, byl otevřen trh pro telefonní služby v rámci pevné sítě a pro pokročilé služby typu internet a udělena byla také dodatečná povolení pro provozovatele mobilních telekomunikačních služeb. V případě *Egypta* se očekává, že odvětví IKT přispěje ke zvýšení vývozu ze 175 milionů EUR v roce 2005 na 770 milionů EUR v roce 2010 a že tento sektor významně napomůže také tvorbě nových pracovních míst. Rostoucí míra využívání informačních a komunikačních technologií je i důležitým faktorem, který příznivě ovlivňuje demokratizaci společnosti.
- Zavedení **společného leteckého prostoru se sousedními zeměmi** je klíčovým prvkem vnější politiky EU v oblasti letectví, jejímž hlavním cílem je vytvoření jednotného trhu leteckých služeb, jenž by zahrnoval až 60 zemí a 1 miliardu osob. V roce 2006 byla podepsána evropsko-středomořská dohoda v oblasti letectví s *Marokem*. Rok po jejím uzavření prudce vzrostl počet cestujících přepravených mezi Marokem a EU, konkrétně o 17 % (oproti celosvětovému 6% zvýšení v letecké dopravě), zavedeno bylo 52 nových tras a na trh vstoupilo 12 nových leteckých společností. Podobné dohody byly parafovány s *Gruzií* a *Jordánskem*, jednání probíhají s *Izraelem*, *Libanem*, *Tuniskem* a *Ukrajinou* a byl udělen mandát pro jednání s *Alžírskem*. Tyto dohody mají nejen kladný dopad na dopravu a hospodářský růst, ale jsou také zásadním nástrojem na podporu nejvyšších standardů, jichž EU dosáhla v oblasti bezpečnosti, ochrany a řízení letového provozu. Přístup Komise bude do konce roku 2010 podrobně rozpracován v rámci iniciativy týkající se vnější politiky EU v oblasti letecké dopravy.

→ **Otevření trhu přineslo prospěch EU i jejím partnerům.** Otevření trhu v odvětvích, ve kterých mají partnerské země výhodné postavení z hlediska konkurence, je pro jejich hospodářství zcela zásadní. Pracovat se bude na liberalizaci obchodu a na obsáhlých a komplexních dohodách o zónách volného obchodu.

→ **EU a její partneři mohou těžit z atraktivity sdíleného regulačního prostředí.** Vzhledem k tomu, že se rozšiřuje hospodářský prostor, kde se uplatňují normy a standardy EU, podporuje se přijímání regulačního modelu EU po celém světě. Tato skutečnost může EU a hospodářským subjektům v jejich partnerských zemích přinést konkurenční výhodu:

subjekty již vyrábějí pro širší unijní trh a čím více norem a standardů EU bude přijato, tím snazší bude jejich přístup na zahraniční trhy. Fakt, že krize nevedla ke zvrácení hospodářských reforem, potvrzuje odolnost transformačního procesu, na kterém budujeme prosperitu našich sousedů i nás samotných.

Podpora podnikatelského prostředí

Evropská politika sousedství podporuje hospodářské reformy ve prospěch lepšího podnikatelského a investičního prostředí. Na jihu je základním nástrojem pro reformy v oblasti podnikání Evropsko-středomořská charta pro podniky, přijatá v roce 2004. Charta se inspirovala osvědčenými postupy z EU a partnerské země ji přijaly jako vodítko pro své reformní programy. S ohledem na úspěch tohoto přístupu se plánuje, že se do charty zapracují klíčové prvky iniciativy EU na podporu malých a středních podniků. Zahájení podobného postupu je plánováno rovněž v kontextu Východního partnerství.

Monitoring provádění charty i několik studií (např. zpráva Světové banky o podnikání) ukazuje, že v oblasti EPS dochází při zlepšování **podnikatelského prostředí** k pokroku. V *Jordánsku* se například zkrátil čas potřebný pro registraci podniku ze 79 dní v roce 2004 na 13 dní v roce 2010.

→ Tvorba prostředí příznivého pro podnikání a investice si vyžaduje větší podporu. Partnerské země musejí zejména dále zlepšovat **právní prostředí** pro podnikání, bojovat proti korupci, podporovat podnikání a inovace, zdokonalovat pracovní dovednosti a usnadňovat přístup malých a středních podniků (které jsou motorem hospodářského růstu) k finančním prostředkům.

Orientace na sociální agendu EPS

Partnerské země souhlasí s tím, aby se do EPS zahrnulo řešení různorodých problémů v oblasti **sociální politiky**, neboť jsou si vědomy, že sociální soudržnost vede k lepšímu podnikatelskému prostředí a je podmínkou pro legitimitu a udržitelnost reforem. Akční plány obsahují ustanovení týkající se politiky zaměstnanosti, sociálního dialogu, pracovního práva, sociálního začleňování, sociální ochrany, rovnosti žen a mužů a rovného přístupu. Jde o obsáhlou sociální agendu s jasně stanovenými prioritami a časovými rámci, která však ještě nebyla plně provedena. Pokroku se dosáhlo například v legislativní podpoře důstojné práce a důchodové reformy, avšak v oblasti politiky zaměstnanosti, práv odborových organizací, sociálního dialogu nebo rovných příležitostí byl vývoj nerovný.

→ Aby tyto sociálně-ekonomické reformy vedly v rámci EPS k vytvoření plně sdílené sociální agendy, partnerské země nesmějí upustit od svých politických závazků a na provádění potřebných reforem musejí vydělit dostatečné administrativní a lidské zdroje.

2.4. Společná odpovědnost za životní prostředí

EU a její partnerské země sdílí odpovědnost za ochranu **životního prostředí**. Úspěšné řešení problémů v této oblasti si vyžaduje společné úsilí. Partnerské země jsou si problémů vědomy, avšak zdroje, které na životní prostředí vyčleňují, jsou nedostatečné, a to navzdory přesvědčivým argumentům, podle nichž lze rázným jednáním předejít mnohem vyšším sanačním nákladům v budoucnosti. Přestože existují mnohé mezinárodní závazky a postupy, jejich plnění často vázne. Klíčovým cílem EPS je proto pracovat s partnerskými zeměmi na lepším strategickém plánování, na určování priorit a na posilování administrativní kapacity.

Pokrok se v různých zemích lišil. Dobrými příklady jsou například reforma správy životního prostředí provedená *Jordánskem*, spolupráce v rámci regionálního environmentálního střediska pro oblast Kavkazu, iniciativa Horizont 2020 nebo návrh strategie pro ochranu životního prostředí na *Ukrajíně*.

Mnohé partnerské země projevují rostoucí zájem o zkušenosti z EU a jsou dnes stále více nakloněny sblížení své legislativy s environmentálními směrnicemi EU. Sbližování právních předpisů a spolupráce na správě životního prostředí by měly nadále zůstat jádrem EPS. Evropská unie usiluje v kontextu strategie Evropa 2020 o přechod k udržitelnějšímu hospodářství založenému na účinnějším nakládání se zdroji, což je oblast, do které se může spolupráce mezi EU a partnerskými zeměmi příznivě promítnout. Naléhavou potřebou je dále užší spolupráce v oblasti zachování biologické rozmanitosti, včetně zvyšování povědomí o hospodářských přínosech ekosystémových služeb a naopak o nákladech, které by vznikly v případě jejich ztráty.

Partnerské země projevily rovněž zájem pracovat s Evropskou agenturou pro životní prostředí (EEA) a EPS jim tuto možnost nabízí. Evropská agentura pro životní prostředí využívá finančních prostředků EU a partnerům pomáhá zlepšovat postupy při sběru a správě údajů o životním prostředí. EPS také do politiky životního prostředí vnesla více otevřenosti a odpovědnosti, když do ní zapojila nevládní organizace.

Dalším aspektem, který by se v budoucnosti mohl dále rozvíjet, je koordinovanější řízení činností souvisejících s mořem. Užší spolupráce by mohla být užitečná nejen v oblasti udržitelného hospodaření s rybolovnými zdroji, včetně účinné kontroly rybolovných činností, ale také při řešení obecnějších otázek souvisejících s integrovaným námořním dohledem, územním plánováním námořních prostor a dalšími záležitostmi námořní politiky, včetně odborné kvalifikace námořníků. EU bude i nadále podporovat partnery ESP v jejich úsilí o ratifikaci a provádění Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu (UNCLOS).

→ Přestože v této složité oblasti není možné dosáhnout hmatatelného pokroku ze dne na den, je nanejvýš nutné na tyto výsledky navázat a zpřísnovat v celém regionu pravidla pro ochranu životního prostředí. Ochrana životního prostředí posílená postupným sblížováním s hlavními prvky legislativy EU, lepší správa životního prostředí, účinnější nakládání se zdroji a odpovídající využívání ekosystémových funkcí jsou základem dlouhodobě udržitelného rozvoje.

2.5. Spolupráce při řešení změny klimatu

Řešení změny klimatu je prioritou pro celý svět. S ohledem na kodaňskou dohodu, na probíhající jednání o dohodě pro období po roce 2012 a na vedoucí pozici, kterou EU ve vztahu k tomuto problému zaujala, vznášejí partnerské země téma změny klimatu při rozhovorech s EU stále častěji. Prostřednictvím EPS může EU partnerské země podporovat, aby do svých politik zahrnovaly otázky související s klimatem. Přestože partnerské země nepatří mezi hlavní producenty skleníkových plynů, mají významný potenciál pro zmírňování dopadu (např. prostřednictvím větší energetické účinnosti či podporou udržitelné dopravy) nebo pro přizpůsobování (např. v zemědělství, vodohospodářství či v připravenosti na přírodní katastrofy, jakými jsou povodně nebo sucho).

→ Komise bude dále vyzývat partnerské země, jež tak dosud neučinily, aby se s kodaňskou dohodou co nejdříve ztotožnily a informovaly Komisi o vytyčených cílech a krocích, které budou provádět. Evropská unie je nadále plně odhodlána účastnit se jednání

v rámci OSN s cílem dosáhnout obsáhlé, účinné a právně závazné mezinárodní dohody. Pokud jde o zmírňování změny klimatu a související přizpůsobování, EU je připravena prohlubovat dialog a posilovat spolupráci.

2.6. Udržitelná energie pro občany a průmysl

Evropská unie a její partnerské země mají společný zájem na udržení stabilních, bezpečných a čistých energetických dodávek pro občany a průmysl a na přechodu k nízkouhlíkovým zdrojům energie. Balíček Komise pro energii a změnu klimatu z let 2007/2008 stanovil ambiciózní rámec pro řešení problémů v oblasti energetiky, který zahrnoval mimo jiné rozvoj vnější energetické politiky. Spor o dodávky plynu, jenž vypuknul mezi *Ukrajinou* a *Ruskem* v zimě 2008/2009, poukázal na potřebu naléhavého řešení energetické bezpečnosti. Druhý strategický přezkum energetiky⁴, provedený Komisí v roce 2008, vyzývá k posílení vztahů s těmi partnerskými zeměmi, které jsou pro EU významnými producenty nebo přes jejichž území jsou dodávky vedeny.

Partneři v tomto směru podnikli mnoho kroků k zahájení odvětvové reformy a k postupnému sbližování s politikou EU. Evropská unie podepsala **memoranda o porozumění** v oblasti energetiky či prohlášení s *Ázerbájdžánem*, *Běloruskem*, *Egyptem*, *Jordánskem*, *Marokem* a *Ukrajinou*.

Několik partnerských zemí přehodnotilo nebo přehodnocuje své energetické strategie a klade v nich nově důraz na energetickou účinnost a obnovitelnou energii. Partneři učinili kroky k postupnému sblížení s pravidly vnitřního trhu s energií – přijali nové právní předpisy, posílili právní prostředí a postupně odstraňují zkeslování cen. Ministři Energetického společenství v roce 2009 odsouhlasili, že *Moldavsko* a *Ukrajina* mohou za určitých okolností přistoupit ke **Smlouvě o Energetickém společenství**. *Gruzie* se pak stala pozorovatelem tohoto Společenství.

Evropská unie a její partnerské země spolupracovaly na rozvoji energetických sítí. V březnu 2009 uspořádala Komise mezinárodní konferenci o modernizaci *ukrajinské* soustavy pro tranzit zemního plynu. Evropská unie pracovala s partnery i na možnosti realizace **jižního koridoru zemního plynu**, včetně transkaspického projektu a projektu Nabucco. Evropská unie podpořila *Moldavsko* a *Ukrajinu* v jejich plánech na budoucí propojení s elektrickými sítěmi kontinentální Evropy.

V jižním sousedství se pak spolupráce zaměřila na rozvoj a integraci energetických trhů, včetně rozvoje propojení jih-jih a sever-jih. Vypracováním strategického dokumentu a zahájením několika pilotních iniciativ a programů podpořených mezinárodními finančními institucemi nabyly konkrétní podoby středomořský solární program.

V kontextu Východního partnerství byly práce na třetí platformě, tj. na energetické bezpečnosti, započaty v rámci pracovního programu 2009–2011.

Evropská unie a partnerské země provozující jaderné elektrárny (*Arménie* a *Ukrajina*) pokračovaly ve spolupráci na problematice jaderné bezpečnosti. Evropská unie zahájila dialog na toto téma i s těmi partnerskými zeměmi, jež o výstavbě podobných zařízení uvažují.

⁴ Akční plán EU pro zabezpečení dodávek energie a jejich solidární využití – KOM(2008) 781 ze dne 13. listopadu 2008.

→ **Posílení spolupráce v oblasti energetiky, ke kterému v posledních letech došlo, je nutné k pokrytí rychle rostoucích energetických potřeb na jihu a k vyřešení investičních a reformních potřeb na jihu i východě.** Klíčovým cílem naší spolupráce s partnery v rámci EPS bude zejména energetická účinnost a podpora obnovitelné energie.

2.7. Finanční nástroje pro plnění politických cílů

Provádění EPS je podpořeno evropským nástrojem sousedství a partnerství (ENPI) a rozpočtem v řádu 11,5 miliardy EUR (2007–2013). Po přezkumu programových dokumentů ENPI v polovině období odrážejí prostředky přidělované jednotlivým zemím lépe potřeby, ambice, pokrok i absorpční kapacitu partnerů. Přezkum byl proveden ve spolupráci s partnerskými zeměmi a zohledněn byl při něm výsledek konzultačního procesu nebývalé šíře, jehož se zúčastnila občanská společnost, členské státy EU a jiní dárci.

U finanční spolupráce bylo dále posíleno **politické zaměření**. Přiblížení v oblasti legislativy a sblížování právních předpisů se podporuje širším využíváním twinningu a programu TAIEX. Do konce roku 2009 bylo financováno více než 1 000 projektů TAIEX, sjednáno bylo 114 twinningových smluv a dalších 110 se připravovalo. Vyvíjejí se také komplexní programy pro budování institucí, které mají budovat kapacitu v omezeném počtu klíčových institucí a položit základ pro budoucí *asociační dohody* se zeměmi Východního partnerství.

- Do *Arménie* vyslala EU počátkem roku 2009 tým poradců na vysoké úrovni, aby podpořila provádění akčního plánu v rámci EPS (2,8 milionu EUR). Poradci zde ze své pozice zajišťují technické poradenství v oblasti navrhování, řízení a provádění reform, jež se zaměřují na posílení kapacity prezidentského úřadu i zákonodárné, výkonné a soudní moci se zvláštním důrazem na demokracii, řádnou správu věcí veřejných, právní stát a tržní hospodářství.
- Na základě dohody, k níž se dospělo v prosinci 2009, vyslala EU v dubnu 2010 do *Moldavska* poradní misi na vysoké úrovni, která nabídne poradenství veřejným institucím s cílem urychlit politické přidružení a další hospodářskou integraci mezi EU a Moldavskem.
- V *Tunisku* se podpořil pokrok, co se týče dohody o hodnocení souladu a o přijímání průmyslových výrobků, a to pomocí rozsáhlé twinningové operace (1,3 milionu EUR) zacílené na harmonizaci právních předpisů a na budování kapacit ve státní správě. Toto opatření bylo později doplněno podpurnou operací pro širší odvětví (23 milionů EUR) se zaměřením na kvalitní infrastrukturu a podporu podniků.
- Na *Ukrajíně* byly na podporu provádění memoranda o porozumění v oblasti energetické spolupráce zahájeny dvě odvětvové operace související s energetickou politikou a energetickou účinností/obnovitelnými zdroji energie (145 milionů EUR). Doplněny byly twinningovými operacemi zaměřenými na právní předpisy, jež se týkají trhu s elektřinou a plynem.
- Ve *Středomoří* podpořila Komise více než 13 milionů EUR iniciativu Horizont 2020 – prostředky zde slouží k budování kapacity, k rozvoji monitorovacích systémů a k přípravě ekologických investičních projektů pro EIB a jiné finanční instituce.

Investiční facilita sousedství (NIF) poskytuje v partnerských zemích grantovou podporu na úvěrové operace s pákovým efektem, a to na operace Evropské investiční banky, Evropské banky pro obnovu a rozvoj a jiných evropských finančních institucí. V období 2007–2009

dosáhl grantový příspěvek z rozpočtu EU výše 185 milionů EUR. Členské státy pak do svěřeneckého fondu pro investiční facilitu sousedství přispěly dalšími 47 miliony EUR. Tyto prostředky přispěly k pákovým půjčkám v hodnotě 4,76 miliardy EUR na investice, jež také napomohou rozvoji iniciativ v rámci regionální spolupráce a podpoří obnovení hospodářského růstu. V období 2004–2009 bylo využito grantové financování prostřednictvím evropsko-středomořského nástroje pro investice a partnerství (FEMIP) ve výši přibližně 90 milionů EUR pro pákové půjčky Evropské investiční banky (EIB) v hodnotě přesahující 10 miliard EUR.

Přezkum v polovině období, který hodnotí mandát EIB pro poskytování úvěrů třetím zemím v období 2007–2013, poukázal na nutnost dále posilovat soudržnost mezi politikou EU a financováním EIB. Komise za tímto účelem navrhla⁵, aby zaručené financování ze strany EIB pokrývalo tři ambiciózní horizontální cíle, a to v oblasti změny klimatu, sociální a hospodářské infrastruktury a rozvoje místního soukromého sektoru včetně malých a středních podniků. Navrhla také zavedení regionálních operačních pokynů. V sousedství EU navrhuje Komise působnost financování EIB rozšířit, přičemž zmíněné pokyny by pomohly posílit politické zaměření činnosti EIB a přispěly by také k zajištění toho, aby se její činnost doplňovala s příslušnými opatřeními pomoci ze strany EU. Komise rovněž navrhla, aby byly v rámci vnějšího mandátu přiděleny další 2 miliardy EUR na oblast změny klimatu, z nichž až 1 miliarda EUR by mohla být použita v sousedních zemích.

V návaznosti na finanční a hospodářskou krizi poskytla Komise také makrofinanční pomoc *Arménii, Gruzii, Moldavsku a Ukrajině*.

→ V prostředcích přidělovaných jednotlivým zemím v rámci evropského nástroje sousedství a partnerství se nyní objektivněji a průhledněji odráží míra, do jaké jsou hodnoty, na nichž se EPS zakládá, skutečně sdíleny. S ohledem na začlenění cílů nástroje pro správu (odměny za pokrok v reformách spojených se správou) hodlá Komise **fungování tohoto nástroje** k roku 2011 **přezkoumat**, aby byla její podpora v tomto směru cílenější.

→ Komise vyzývá Radu k přijetí jejího návrhu na změnu čl. 23 nařízení o zřízení evropského nástroje sousedství a partnerství. Ta by mimo jiné uvolnila dodatečné prostředky (35 milionů EUR ročně) pro financování evropsko-středomořského nástroje pro investice a partnerství.

→ Aby EU i její partnerské země plně těžily z otevření trhu a stav byl udržitelný, partnerům je třeba pomoci v úspěšném rozvoji jejich hospodářství. Růstový potenciál partnerských zemích zůstává nevyužit a Evropská unie má, coby jejich hlavní a vzhledem k zeměpisné blízkosti také samozřejmý obchodní partner, přímý zájem na podpoře jejich hospodářského vývoje. Logika, která propojila rozvoj vnitřního trhu s rozvojem strukturálních fondů, platí i ve vztahu k našemu sousedství a měla by se promítnout do diskusí o příštím finančním rámci.

3. MNOHOSTRANNÉ INICIATIVY

V rámci doplnění vývoje dvoustranné spolupráce, který byl shrnut v předcházejícím oddíle, je třeba uvést, že významného pokroku se v souvislosti s politikou sousedství dosáhlo i v rámci mnohostranných.

⁵ KOM(2010) 174, 21.4.2010.

Na jihu pomohlo **Evropsko-středomořské partnerství**, zahájené v roce 1995, položit základy pro zónu volného obchodu, jejíž projekt bude dokončen za několik málo let. Navázala se spolupráce v různorodých oblastech, např. v civilní ochraně, kultuře, výměnných pobytech pro mládež nebo v problematice rovnosti žen a mužů. Na toto partnerství navázala v červenci 2008 **Unie pro středomoří (UfM)**, aby přinesla tři nové podněty: a) posunutí vztahů mezi Evropskou unií a jejími středomořskými partnery na vyšší politickou úroveň; b) posílení vzájemné odpovědnosti prostřednictvím systému spolupředsednictví (jednoho ze strany EU a jednoho ze strany konkrétního středomořského partnera), zvláštního sekretariátu a stálého smíšeného výboru a c) zviditelnění těchto vztahů prostřednictvím rozsáhlých regionálních a subregionálních projektů, jež jsou pro občany v dané oblasti relevantní a jež vztahům dodají konkrétnější podobu.

Za složité politické situace v souvislosti s konfliktem v pásmu Gazy spočíval pokrok zejména ve zřízení sekretariátu Unie pro středomoří, ve jmenování generálního tajemníka v lednu 2010 a v přijetí stanov v měsíci březnu. Provádění čtyř ze šesti projektů pokračovalo za finančního přispění z rozpočtu EU.

Východní partnerství bylo zavedeno v květnu 2009 v reakci na zájem východních partnerů o přiblížení se EU a s cílem vytvořit nezbytné podmínky pro urychlení politického přidružení a další hospodářské integrace. Převážně dvoustranné zaměření Východního partnerství je doplněno mnohostrannou linií, jež podporuje spolupráci, otevřený dialog a výměnu zkušeností a osvědčených postupů. Tematické platformy jsou soustředěny kolem čtyř hlavních oblastí zájmu: demokracie, řádné správy věcí veřejných a stability; ekonomické integrace a soudržnosti s odvětvovými politikami EU; energetické bezpečnosti; a mezilidských kontaktů. Všechny čtyři tematické platformy přijaly pracovní programy pro období 2010–2011, zřídily řadu panelů a schválily obecnou koncepci pro několik stěžejních iniciativ⁶.

Evropský parlament paralelně podnikl předběžná opatření pro pokrok v projektu **parlamentního shromáždění poslanců Evropského parlamentu a parlamentů východních sousedních států (EURONEST)** a Výbor regionů oznámil svůj záměr založit **místní a regionální shromáždění zemí východní Evropy a jižního Kavkazu**. Komise, předsednictví Rady a Evropský hospodářský a sociální výbor uspořádaly v Bruselu v listopadu 2009 fórum občanské společnosti pro Východní partnerství, na němž se sešlo více než 200 zástupců občanské společnosti. Zástupci představili doporučení z fóra na zasedání ministrů zemí Východního partnerství v prosinci 2009.

Černomořská synergie, zahájená v únoru 2008, odráží rostoucí zájem EU o podporu regionální spolupráce s oblastí Černého moře, a to v souvislosti s členstvím dvou tamějších zemí v EU. V plném běhu je řada dříve zahájených programů, především program přeshraniční spolupráce v úmoří Černého moře pro období 2007–2013 a projekt připojení Černého moře (informační společnost).

Ve spolupráci s členskými státy EU, které k této oblasti náležejí (Rumunsko, Řecko a Bulharsko), a také ve spolupráci s partnerskými zeměmi byla připravena černomořská odvětvová partnerství. První z nich – partnerství v oblasti životního prostředí – bylo zahájeno v první polovině roku 2010 a v současné době se dále pracuje na definování jeho forem.

⁶ V oblasti integrované správy hranic; podpory malých a středních podniků; energetické účinnosti; civilní ochrany a správy životního prostředí.

Komise dále hrála v aktivní úlohu v rámci regionální sítě organizací, které jsou v černomořském regionu činné, včetně Organizace pro hospodářskou spolupráci v oblasti Černého moře (BSEC), kde byla Komise od roku 2007 stálým pozorovatelem, a Komise pro ochranu Černého moře před znečištěním.

Kromě Unie pro středomoří přispělo k uskutečňování celkových plánů EPS v příslušných zemích také plynulé provádění společné strategie EU-Afrika a užší spolupráce mezi EU a zeměmi severní Afriky v rámci strategického partnerství Afrika-EU.

4. ZÁVĚR

Ze střednědobého hlediska se zdá, že EU byla navzdory náročnému kontextu schopna navázat se svými sousedy partnerství pro reformu. Přestože ne všechny politické koncepce a právní předpisy následuje účinné provádění, toto partnerství přineslo hmatatelné výsledky, které prospěly partnerským zemím i EU.

Na další cestě budeme muset čelit velikým výzvám. Rychlost pokroku se odvíjí od míry, do jaké jsou partneři ochotni provádět potřebné reformy. V oblasti hospodářství, především v obchodu a sbližování právních předpisů, se dosáhlo více výsledků, než pokud jde o demokratickou státní správu. Rychlost pokroku však závisí i na prospěchu, který mohou partnerské země v přiměřeném časovém horizontu očekávat. Také míra, do jaké je EU ochotna se do partnerství zapojovat, měla v tomto směru významný účinek a bude jej mít i v budoucnu.