



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 1.7.2003
KOM (2003) 393 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Bane vejen for et nyt instrument for nabolandene

INDHOLDSFORTEGNELSE

I.	INDLEDNING	3
II.	MÅL.....	4
III.	STATUS OVER DET NUVÆRENDE SAMARBEJDE.....	6
IV.	MOD ET INSTRUMENT FOR NABOLANDENE: EN FREMGANGSMÅDE I TO FASER ..	7
	Første fase 2004-2006: indførelse af naboskabsprogrammer	8
	Anden fase efter 2006: et nyt instrument for nabolandene.....	11
V.	DE NÆSTE TRIN	12
	BILAG 1:Forslag til en første liste over naboskabsprogrammer	14

I. INDLEDNING

1. I meddelelsen "Det bredere europæiske naboskab: en ny ramme for forbindelserne med vores naboer i øst og syd"¹ (i det følgende benævnt "meddelelsen om det bredere europæiske naboskab" foreslog Kommissionen, at "EU bør sigte mod at udvikle et område med velstand og et godt naboskab ... med hvilket EU har tætte og fredelige forbindelser baseret på samarbejde." ... "I det kommende tiår og længere frem endnu vil EU's evne til at skabe sikkerhed, stabilitet og bæredygtig udvikling for sine medborgere være uløseligt forbundet med EU's indsats for at skabe et tæt samarbejde med sine naboer." Udvikling af en sådan politik er en logisk følge af udvidelsen, der som nævnt i meddelelsen "vil sætte fart i bestræbelserne på at bringe EU nærmere til de 385 mio. indbyggere i landene ved de ydre sø- og landegrænser, dvs. Rusland, de vestlige nye uafhængige stater ("de vestlige NIS-lande") og de sydlige Middelhavslande."
2. Et af elementerne i meddelelsen om det bredere europæiske naboskab var den særlige mulighed for at skabe et nyt instrument for nabolandene, "der skal bygge på de positive erfaringer med at fremme det grænseoverskridende samarbejde under PHARE-, Tacis- og INTERREG-programmerne", og som kunne fokusere på "at sikre, at de kommende grænser mod de østlige regioner og Middelhavsområdet fungerer gnidningsløst og forvaltes på sikker vis, fremme den bæredygtige økonomiske og sociale udvikling i grænseregionerne og videreføre det grænseoverskridende, regionale og transnationale samarbejde." Det nye instrument skal også bidrage til, at "EU bør undgå at trække nye skillelinjer i Europa og bør fremme stabilitet og velstand på begge sider af de nye grænser." I meddelelsen fremhæves det også, at grænseoverskridende kulturelle forbindelser vil få større betydning som led i nærhedspolitikken.

Rådet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) hilste på mødet i juni 2003 med tilfredshed meddelelsen om det bredere europæiske naboskab og opfordrede Kommissionen til at forelægge en meddelelse vedrørende det nye instrument for nabolandene samt at undersøge, hvordan man vil kunne forbedre interoperabiliteten mellem de forskellige instrumenter. Det Europæiske Råd tilsluttede sig disse konklusioner på mødet i Thessaloniki.
3. Kommissionen har undersøgt mulighederne for at skabe et sådant instrument og har som udgangspunkt anvendt de senere års koordinationsarbejde mellem INTERREG, PHARE og Tacis. For at sikre, at fremgangsmåden bliver så omfattende som muligt, bør instrumentet også gælde for de nabolande, der er omfattet af CARDS og Euro-Med-partnerskab, selv om de vestlige Balkanlande falder uden for den politiske rækkevidde af meddelelsen om det bredere europæiske naboskab. Efter Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse af EU vil deres grænser med de vestlige NIS-lande og de vestlige Balkanlande udgøre EU's ydre grænser, og de bør derfor også tages i betragtning. Meddelelsen om det bredere europæiske naboskab inddrager ikke Tyrkiet i anvendelsesområdet for dette instrument, da Tyrkiet allerede har et nært forhold til EU, som er langt mere vidtrækkende end forbindelserne mellem EU og andre nabolande, der ikke er kandidatlande.

¹ KOM(2003) 104 af 11. marts 2003

4. Nærværende meddelelse indeholder en vurdering af mulighederne for at skabe et nyt instrument for nabolandene. Under hensyntagen til de hindringer, der findes på kort sigt, for koordinationen mellem de eksisterende finansielle instrumenter (INTERREG, Phare-programmet for grænseoverskridende samarbejde (PHARE CBC), Tacis-programmet for grænseoverskridende samarbejde (TACIS CBC), CARDS og Meda) foreslår Kommissionen, at man vedtager en fremgangsmåde i to faser. En første fase for perioden 2004-2006 skal være koncentreret om en kraftig forbedring af koordinationen mellem de forskellige finansieringsinstrumenter inden for de eksisterende retlige og finansielle rammer. I anden fase har Kommissionen for perioden efter 2006 til hensigt at foreslå et nyt lovinstrument for arbejdet med at tage de fælles udfordringer op, der er opstillet i meddelelsen om det bredere europæiske samarbejde.
5. Nærværende meddelelse er opdelt i fire afsnit. Efter denne indledning følger andet afsnit med de vigtigste mål, medens tredje afsnit indeholder en beskrivelse af den nuværende situation i forhold til de eksisterende samarbejdsinstrumenter. I fjerde afsnit fastlægges først de konkrete tiltag, som Kommissionen har til hensigt at gennemføre med det samme for perioden indtil 2006 for at styrke samarbejdsaktiviteterne langs den ydre grænse inden for de nuværende lovrammer, og derefter følger så en første analyse af andre muligheder for perioden efter 2006 med en opstilling af de vigtigste emner, som det vil være nødvendigt at undersøge i forhold til et fremtidigt nyt instrument for nabolandene. I slutafsnittet beskrives de foranstaltninger, der skal træffes for at gennemføre forslagene i meddelelsen.

II. MÅL

6. De positive virkninger af udvidelsen vil blive betydelige for de nuværende og fremtidige medlemsstater og for nabolandene. Samtidig vil de nye muligheder som udvidelsen tilfører, blive fulgt af nye udfordringer: de eksisterende forskelle i levestandarder på tværs af EU's grænser til nabolandene vil kunne blive forstærket som følge af hurtigere vækst i de nye medlemsstater end i deres nabolande ved den ydre grænse; det vil være nødvendigt at tage de fælles udfordringer op på områder som miljø, offentlig sundhed samt forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet; en effektiv og sikker grænseforvaltning vil være af største vigtighed både for at beskytte de fælles grænser og for at fremme lovlig handel og grænsepassage. Ikke mindst er det vigtigt, at de kulturelle forbindelser, der har bestået gennem mange år på tværs af disse grænser, ikke hæmmes, men at de i stedet styrkes.

DET UDVIDEDE EU'S YDRE GRÆNSER EFTER 2006

Mod øst vil EU's fremtidige grænse med NIS-landene blive en grænse mellem otte medlemsstater og fire nabolande. Denne landegrænse vil løbe fra Barentshavet i nord til Sortehavet i syd, strække sig over 5000 km og dække områder med meget forskellige geografiske, økonomiske og sociale karakteristika. Fattigdomskløften er meget stor på denne grænse. De kulturelle bånd er af særlig stor betydning, da de forskellige samfund har en lang tradition for at leve samme på tværs af grænserne, som mange gange er blevet flyttet frem og tilbage.

I sydøst kommer de fremtidige grænser til at berøre de fem vestlige Balkanlande, der er omgivet af seks medlemsstater. Disse lande har traditionelt haft forbindelse med hinanden gennem mange århundreder. De nuværende økonomiske udvekslinger og erfaringerne med retsvæsenets udvikling og reformprocessen i den offentlige administration i tiltrædelseslandene er de største interessepunkter i denne form for samarbejde.

Mod syd er grænsen mellem EU og de østlige og sydlige Middelhavslande næsten udelukkende en søgrænse og vil blive en grænse mellem otte medlemsstater og ti nabolande. Den går langs hele Middelhavet (ca. 5500 km), og afstanden over havet er meget varierende. Karakteristisk er det, at udviklingskløften mellem landene nord og syd for Middelhavet er meget stor, men også at der er knyttet meget tætte historiske, kulturelle og menneskelige forbindelser.

7. Selv om de politiske, økonomiske og sociale forhold varierer fra grænse til grænse (jf. den indrammede tekst nedenfor) gælder de vigtigste mål for samarbejdet stort set for alle. Den fremgangsmåde, man vil skulle følge under det fremtidige nye instrument for nabolandene, bør således gælde på samme måde i forbindelse med de nuværende og fremtidige grænser mellem EU og de vestlige NIS-lande, EU og de vestlige Balkanlande og EU og Middelhavslandene.

8. Med baggrund i den større sammenhæng i meddelelsen om det bredere europæiske naboskab foreslås ud fra ovenstående betragtninger følgende områder som relevante mål for både det fremtidige nye instrument for nabolandene og en første overgangsfase.

8.1. *Fremme den bæredygtige økonomiske og sociale udvikling i grænseregionerne*

Et tættere samarbejde mellem EU og dets naboer vil bidrage til at fremme den økonomiske og sociale udvikling og nedbringe fattigdommen i grænseregionerne ved at øge handels- og investeringsstrømmene, øge det grænseoverskridende samarbejde om økonomiske og socialpolitiske emner og fremme samarbejdet på områderne transport og energi og en mere indgående integrering af nabolandene i et bredere europæisk samarbejde.

Som regel vil den nære beliggenhed til EU's markeder virke befordrende for den økonomiske tiltrækningskraft i nabolandene ved de ydre grænser og skabe nye muligheder for dem. For øjeblikket har disse regioner ofte haft naturlige økonomiske fordele som billig arbejdskraft og lavere transportomkostninger.

8.2. *Arbejde sammen om at tage fælles udfordringer op på områder som miljø, offentlig sundhed og forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet*

Som anført i meddelelsen om det bredere europæiske naboskab "vil det kræve en fælles strategi at tackle truslerne for den gensidige sikkerhed, uanset om der er tale om grænseoverskridende miljømæssige og nukleare risici, smitsomme sygdomme, illegal indvandring, smugling, organiseret kriminalitet eller terroristnet." Det kræver et mere omfattende internationalt samarbejde at behandle mange af disse områder, men både regionalt og grænseoverskridende samarbejde spiller også en vigtig rolle, og dette er noget, der specielt bør tages op med det nye instrument.

8.3. *Garantere effektive og sikre grænser*

En effektiv grænseforvaltning er væsentlig for fælles velstand og sikkerhed. Det vil være af afgørende betydning at lette handel og grænsepassage og samtidig sikre EU's grænser mod smugling, menneskehandel, organiseret kriminalitet (herunder trusler om terrorisme) og illegal indvandring (også illegal passage). Regionalt og grænseoverskridende samarbejde vil være til hjælp i bestræbelserne på at tage disse udfordringer op, men det vil også kræve foranstaltninger på nationalt niveau.

8.4. *Fremme lokale mellemfolkelige aktioner*

I betragtning af de sociale og kulturelle forbindelser, der har bestået gennem mange år på tværs af EU's ydre grænser, er det vigtigt, at EU's nye ydre grænse ikke bliver opfattet som en hæmsko for eksisterende kontakter og samarbejde på lokalt niveau. Der er en lang tradition for et sådant samarbejde, navnlig i områderne ved landegrænserne til det udvidede EU. Derfor bør man tilskynde til grænseoverskridende kontakter på regionalt og lokalt niveau, flere udvekslinger og uddybning af det økonomiske, sociale, kulturelle og uddannelsesmæssige samarbejde mellem lokalsamfundene.

Instrumentet skal supplere og hænge sammen med andre relevante EU-politikker og instrumenter, også nationale programmer om finansiel bistand, såvel som specifikke sektorpolitikker og -instrumenter (f.eks. Schengen-faciliteten, EQUAL, Tempus osv.).

III. STATUS OVER DET NUVÆRENDE SAMARBEJDE

9. På nuværende tidspunkt kan der ydes støtte til samarbejde over EU's nuværende og fremtidige ydre grænser via en lang række forskellige instrumenter (jf. den indrammede tekst nedenfor). Disse instrumenter er baseret på forskellige forordninger og opererer således med forskellige procedurer for projektidentifikation, udvælgelse og gennemførelse, hvilket gør det vanskeligt at gennemføre egentlige fælles projekter (f.eks. projekter, som sigter mod et fælles mål og fungerer på begge sider af grænsen på samme tid). Revisionsretten, Europa-Parlamentet og Rådet har ofte kritiseret denne forskellighed af instrumenter og procedurer og de deraf følgende svagheder i forbindelse med gennemførelsesarbejdet.

EU-INSTRUMENTER TIL FREMME AF GRÆNSEOVERSKRIDENDE OG SUBREGIONALT/TRANSNATIONALT SAMARBEJDE

- **Fællesskabs INTERREG-initiativ²** er et finansielt instrument inden for rammerne af Den Europæiske Unions strukturfonde, hvormed man kan yde støtte til grænseoverskridende og transnationalt samarbejde mellem medlemsstater og nabolande. Selv om INTERREG-programmerne involverer nabolande direkte, kan strukturfondene kun anvendes inden for EU. INTERREG-programmer for EU's ydre grænse kræver derfor en særlig finansieringskilde til aktiviteter, som finder sted i nabolandet.

² Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 af 26. juni 1999 og retningslinjerne for INTERREG III, EFT C143 af 23. maj 2000

- Inden for rammerne af Phare-førtiltrædelsesinstrumentet i kandidatlandene yder **Phare-programmet for grænseoverskridende samarbejde (PHARE CBC)**³ støtte til grænseoverskridende samarbejde med medlemsstater og mellem kandidatlandene. Hidtil har man finansieret grænseoverskridende samarbejde ved kandidatlandenes ydre grænser via nationale Phare-programmer. For perioden 2004-2006 vil den geografiske rækkevidde af PHARE CBC blive udvidet, så det også kommer til at gælde for Bulgariens og Rumæniens ydre grænser.
- I NIS-landene yder **Tacis-programmet for grænseoverskridende samarbejde (TACIS CBC)**⁴ støtte til grænseoverskridende samarbejde i de vestlige grænseregioner i Rusland, Belarus, Ukraine og Moldova. Af særlig relevans i denne sammenhæng er faciliteten for små projekter, som har tilvejebragt øget støtte til grænseoverskridende og andre samarbejdsinitiativer med INTERREG.
- I de vestlige Balkanlande er **CARDS**⁵ et nøgleinstrument for stabiliserings- og associeringsprocessen, hvormed man yder støtte til en række aktiviteter i den forbindelse. I henhold til CARDS-forordningen fremmes regionalt, transnationalt, grænseoverskridende og interregionalt samarbejde blandt modtagerlandene, mellem dem og EU og mellem modtagerlandene og andre lande i regionen. Der findes dog endnu ikke noget program for grænseoverskridende samarbejde inden for rammerne af CARDS.
- I Middelhavsområdet yder **Meda-programmet**⁶ støtte til regionalt samarbejde i bredere forstand mellem landene på Middelhavets sydlige og østlige kyst, men der er endnu ikke blevet finansieret direkte samarbejdsaktiviteter med medlemsstater.

10. De nuværende lovrammer og procedurer for dette samarbejde har været effektive i sig selv, men har også givet anledning til mange vanskeligheder, og dette begrænser virkningerne af samarbejdet langs de ydre grænser. Vanskelighederne opstår på grund af de fundamentalt forskellige systemer, der gælder for den finansielle forvaltning af Fællesskabets fonde, hvilket betyder forskellige roller og ansvar for Kommissionen og de nationale, regionale eller lokale myndigheder. Forskellene opstår navnlig som følge af ulige finansieringsniveauer, planlægningsprocessen (særskilte programplanlægninger), projektudvælgelse (særskilte vurderings- og udvælgelsesprocesser og beslutningsprocedurer), projekt gennemførelse (forskellige regler for interne og eksterne indkøbs) og projektovervågning (forskellige rapporterings-, overvågnings- og evalueringsprocedurer).

IV. MOD ET INSTRUMENT FOR NABOLANDENE: EN FREMGANGSMÅDE I TO FASER

11. Kommissionen har gjort store fremskridt i arbejdet med at forbedre koordinationen mellem INTERREG og PHARE CBC, hvor der har eksisteret fælles koordinationsstrukturer og fælles planlægnings- og udvælgelsesprocedurer i flere år. Der er også gjort fremskridt i forbindelse med koordination af INTERREG og TACIS CBC, navnlig ved den finsk/russiske grænse. Virkningerne af sådanne

³ Kommissionens forordning (EF) nr. 2760/98 af 18. december 1998

⁴ Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 99/2000 af 29. december 1999

⁵ Rådets forordning (EF) nr. 2666/2000 af 5. december 2000

⁶ Rådets forordning (EF) nr. 2698/2000 af 27. november 2000

koordinationsforanstaltninger vil altid være hæmmet af, at de lovmæssige og budgetmæssige rammer er forskellige. Et nyt instrument for nabolandene vil give mulighed for, at man kan fastlægge en bestemt fremgangsmåde for samarbejde på tværs af EU's ydre grænser, hvilket vil kunne løse de aktuelle problemer.

12. Et nyt instrument for nabolandene vil imidlertid også give anledning til mange vigtige lovmæssige og budgetmæssige problemer, navnlig i relation til den nuværende adskillelse mellem eksterne og interne finansieringskilder. Det er ikke muligt at løse disse problemer med det samme. Da de nuværende finansieringsperspektiver er blevet forlænget til udgangen af 2006, og der allerede er indgået finansielle forpligtelser for flere instrumenter indtil da, har Kommissionen til hensigt at gå videre i to særskilte faser: første fase, indtil 2006, skal omfatte arbejde inden for de eksisterende lovrammer og på en pragmatisk og dynamisk måde sigte mod at forbedre de nuværende procedurer og øge effektiviteten og synligheden af samarbejdet. En mere vidtrækkende løsning, med oprettelse af et nyt instrument for nabolandene, bør tilstræbes for perioden fra 2007 og fremefter, efter en vurdering af de relevante lovmæssige og budgetmæssige problemer.

FØRSTE FASE 2004-2006: INDFØRELSE AF NABOSKABSPROGRAMMER

13. For perioden 2004-2006 bør hovedmålet være at bygge videre på de fremskridt, der er gjort i forbindelse med koordinationen af de forskellige instrumenter, samtidig med at man opfylder eksisterende forpligtelser og engagementer vedrørende den nuværende planlægningsperiode indtil udgangen af 2006. Der bør i den forbindelse tages hensyn til Bulgariens og Rumæniens særlige behov i førtiltrædelsesperioden.
14. Som et første skridt foreslår Kommissionen derfor, at man for denne periode indfører **naboskabsprogrammer**, som skal dække det udvidede EU's ydre grænser. Programmerne skal udarbejdes i fællesskab af berørte aktører på begge sider af grænsen. Naboskabsprogrammerne skal indeholde et bredt udvalg af aktioner baseret på målene under punkt 8 og kan f.eks. omfatte infrastruktur i sektorerne transport, miljø, energi, grænsepassage, elektronisk kommunikation; investeringer i økonomisk og social samhørighed (produktive investeringer, udvikling af menneskelige ressourcer, business-relateret infrastruktur, samarbejde på områderne forskning, teknologi og innovation); mellemfolkelige aktiviteter (udveksling og samarbejde på det kulturelle og uddannelsesmæssige område); bedre forvaltning af personers bevægelighed og støtte til institutionsopbygning (herunder retsvæsen og indre anliggender, grænse- og toldforvaltning og behandling af andre fælles udfordringer). Det vil dog stadig kunne blive nødvendigt at tage visse problemer vedrørende nærhedspolitikken op i de nationale programmer. I forbindelse med udarbejdelsen af naboskabsprogrammer vil der blive sikret koordination med andre igangværende samarbejdsprogrammer og fuld sammenhæng med de nationale og regionale strategidokumenter.
15. Med sådanne naboskabsprogrammer vil det være muligt at fastlægge en enkelt ansøgningsproces, også en enkelt forslagsindkaldelse, som gælder for begge sider af grænsen, samt en fælles proces for udvælgelse af projekter. Naboskabsprogrammer skal finansieres med tildelinger, som allerede er øremærket til eksisterende programmer, og de formelle beslutningsprocesser vil blive ved med at være som nu. En liste over mulige naboskabsprogrammer findes i bilag 1.

16. **INTERREG**-programmer udarbejdes i grænseområderne af partnerskaber med inddragelse af de nationale, regionale og lokale myndigheder i de pågældende lande. Programmerne er allerede decentraliseret i sig selv og kunne derfor danne et nyttigt grundlag for naboskabsprogrammerne. Den nuværende geografiske fordeling af disse INTERREG-programmer vil være et passende grundlag for den geografiske rækkevidde af naboskabsprogrammerne. Disse programmer omfatter både bilaterale grænseoverskridende samarbejdsprogrammer (INTERREG A) og bredere subregionale og transnationale samarbejdsprogrammer (INTERREG B). I forbindelse med sidstnævnte er der også mulighed for at udarbejde bilaterale projekter, hvis man regner med, at de kan få mere vidtrækkende transnationale virkninger. I de tilfælde, hvor der allerede findes programmer (f.eks. ved den finsk-russiske grænse), kan det blive nødvendigt at ændre dem, således at de kommer til at dække et bredere udvalg af mål, og der tages hensyn til spørgsmål og prioriteter på begge sider af grænsen. Desuden vil Kommissionen ændre retningslinjerne for INTERREG, så det bliver muligt at udvikle et mere direkte samarbejde mellem medlemsstater og Meda-partnerne.

Hvad angår **Tacis**, vil der blive udarbejdet et nyt strategidokument og vejledende program for det grænseoverskridende samarbejdsprogram for 2004-2006, og de årlige handlingsprogrammer under dette vil blive udarbejdet med de nødvendige ændringer i forhold til naboskabsprogrammerne, dvs. særskilt budgettildeling til hvert enkelt naboskabsprogram.

For **CARDS** vil de betragtninger, der følger af naboskabsprogrammerne blive indføjet i det flerårige vejledende regionale program og de årlige handlingsprogrammer under dette.

Med hensyn til **Meda**, vil fremgangsmåden vedrørende naboskabsprogrammer blive indføjet i den flerårige vejledende programplanlægning for 2004 og 2006 med særlige programmer for samarbejde med medlemsstaterne.

Hvad angår Bulgariens og Rumæniens grænser med de vestlige NIS-lande og de vestlige Balkanlande (fremtidige ydre grænser), vil der blive udarbejdet **PHARE CBC** for perioden 2004-2006, og det vil give et nyttigt grundlag for naboskabsprogrammerne.

17. Fremgangsmåden med naboskabsprogrammer vil føre til enkelte projekter, som fungerer på begge sider af grænsen. De interne og eksterne komponenter i hvert projekt vil således i højere grad blive gennemført sideløbende, og ikke længere konsekutivt eller særskilt.

NYE NABOSKABSPROGRAMMER FOR DE YDRE GRÆNSER

Til udarbejdelsen af et naboskabsprogram, som også omfatter INTERREG, PHARE CBC, Tacis, CARDS og Meda, vil følgende skridt være de vigtigste:

- Inden for de nuværende finansieringsoverslag vil der blive oprettet en særlig tildeling for finansiering inden for de relevante eksterne instrumenter til det område, der er omfattet af hvert naboskabsprogram. Finansieringen til de(n) berørte medlemsstat(er) fastsættes ved Kommissionens afgørelse om vedtagelse af strukturfondsdelen i programmet.

- I programmets prioriteter vil der blive taget hensyn til de nødvendige mål og aktiviteter på begge sider af grænsen samt målene for meddelelsen om det bredere europæiske naboskab.
- Reglerne for programmets udvalgsstrukturer vil sikre et afbalanceret medlemsskab af repræsentanter fra begge sider af grænsen og også omfatte den nødvendige repræsentation af Kommissionen.
- Der vil blive tale om en enkelt ansøgningsproces og en enkelt udvælgelsesproces for hvert program, som skal dække både det interne og eksterne element i et enkelt projekt.
- Procedurene for den endelig beslutning om de eksterne og interne komponenter i de projekter, der er udvalgt i fællesskab, og for kontraktindgåelse og udbetalinger vil stadig være de procedurer, der kræves i henhold til de relevante forordninger.
- Procedurene for overvågning, rapportering og evaluering vil blive harmoniseret for begge komponenter. Der bør også tilskyndes til en ordning for regelmæssig udveksling af bedste praksis og erfaringer på grundlag af resultaterne af de forskellige projekter.

18. En sådan proces vil ikke kræve nye finansielle regler, da strukturfondene stadig vil blive anvendt inden for EU og eksterne fonde uden for. Den vil give mulighed for, at de fælles projekter (hvert projekt med et interne og et eksternt komponent) bliver udvalgt af udvælgelsesudvalget under naboskabsprogrammet med deltagelse af de relevante lokale og nationale tjenestemænd fra begge sider af grænsen.
19. I retlig henseende vil komponenter i disse programmer, som relaterer til aktiviteter inden for medlemsstaterne, stadig være INTERREG-programmer, og de vil derfor stadig ligge inden for strukturfondenes rammer. De eksterne komponenter vil stadig høre under de respektive forordninger og gælde for gennemførelse af de respektive strategier, vejledende programmer og handlingsprogrammer, som Kommissionen vedtager efter høring af det relevante forvaltningsudvalg. Set fra aktørernes side vil de to komponenter imidlertid fungere som ét naboskabsprogram.
20. Selv om naboskabsprogrammerne skal fungere inden for de nuværende finansieringsoverslag og programplanlægning for 2004-2006, er det vigtigt, at der bliver stillet tilstrækkelig stor finansiering til rådighed, således at disse programmer virkelig får virkninger og synlighed, og aktørerne tilskyndes til aktiv deltagelse på begge sider af grænsen. Naboskabsprogrammer skal også tage hensyn til praktiske spørgsmål i forbindelse med forvaltning og udnyttelseskapacitet. Uden at det berører de normale budgetmæssige og planlægningsprocesser, er det på dette stadium Kommissionens tanke, at det inden for de eksisterende instrumenter og den finansielle planlægning skal være muligt at foreslå en samlet finansiering til disse programmer for perioden 2004-2006 af størrelsesordenen 955 mio. EUR, bestående af 700 mio. EUR fra INTERREG, 90 mio. EUR fra PHARE, 75 mio. EUR fra Tacis, 45 mio. EUR fra CARDS og 45 mio. EUR fra Meda. Kommissionen vil på et senere tidspunkt forelægge mere detaljerede forslag til den eksterne finansiering af instrumenter til hvert naboskabsprogram for de relevante forvaltningsudvalg på normal vis.

ANDEN FASE EFTER 2006: ET NYT INSTRUMENT FOR NABOLANDENE

21. Den fremgangsmåde, der er beskrevet i det tidligere afsnit, vil give en positiv løsning af mange af de hindringer, der allerede er peget på i forbindelse med koordinationen af de forskellige instrumenter. Den baner også vejen for etablering af et nyt instrument for nabolandene efter 2006.
22. Et sådant instrument skal kunne anvendes på lige fod på begge sider af EU's ydre grænse og vil betyde en mere fuldstændig fremgangsmåde, idet den giver mulighed for at blande grænseoverskridende og regionale samarbejdsaktiviteter omkring den ydre grænse. Der vil også blive mulighed for at tage de praktiske vanskeligheder op, som sandsynligvis vil bestå, selv når ovennævnte foranstaltninger er blevet gennemført, f.eks. begrænsninger for, hvor og hvordan finansieringen kan anvendes.

FORSKELLIGE TIDSPLANER FOR FORSKELLIGE REGIONER

Et nyt instrument for nabolandene ved det udvidede EU's ydre grænser skal logisk set være hænge sammen med de forskellige eksterne politiske tidsplaner og procedurer og tage hensyn til de forskellige regionale prioriteter, der allerede er fastlagt.

Mod øst vil den grænseoverskridende dimension være af væsentlig betydning på grund af landegrænsens længde. I meddelelsen om det bredere europæiske naboskab hedder det, at *"Muligheden for at iværksætte nye initiativer til at fremme det regionale samarbejde mellem Rusland og de vestlige NIS-lande vil også blive undersøgt. Disse initiativer vil kunne bygge på den nordlige dimension og gøre det muligt at fastlægge en bredere og mere omfattende strategi for nabolandene."*

I de vestlige Balkanlande giver CARDS mulighed for en strategisk fremgangsmåde i forbindelse med støtte til landene i området og sigter mod at bistå Balkanlandene i processen mod fremtidigt medlemsskab og at etablere en strategisk ramme for deres forbindelser med EU. Som defineret i CARDS-forordningen skal regionalt, grænseoverskridende, transnationalt og interregionalt samarbejde spille en afgørende rolle i den forbindelse.

I Middelhavsområdet er landegrænserne af mindre betydning, men korte overfarter over havet betyder hyppige og intense forbindelser mellem medlemsstater og sydlige og østlige Middelhavspartnerlande. Desuden hedder det i meddelelsen om det bredere europæiske medlemsskab, at *"der vil blive lagt stor vægt på at øge samarbejdet og integrationen på regionalt og subregionalt plan mellem de sydlige Middelhavslande."*

23. Et instrument for nabolandene vil kunne kombinere både eksterne politiske mål og økonomisk og social samhørighed. En sådan kombination af muligheder vil give kontinuitet med den type lokalt og regionalt samarbejde, der allerede er blevet udviklet med gode resultater under f.eks. INTERREG og PHARE CBC, samtidig med at samarbejdet tilføres yderligere og bredere geopolitiske mål, som vil vokse i betydning efter udvidelsen som skitseret i meddelelsen om det bredere europæiske naboskab.

24. Instrumentet skal trække på erfaringerne fra tidligere gennemførelse af grænseoverskridende samarbejde. Navnlig skal det være let at anvende og omfatte alle relevante partnere på europæisk, nationalt, regionalt og lokalt plan, således at alle involverede aktører får en følelse af fuldt ejerskab.
25. Inden konceptet udvikles yderligere, bør der foretages en gennemgang af de afgørende spørgsmål vedrørende de retlige og budgetmæssige hindringer for integrationen af intern og ekstern EU-finansiering. På nuværende tidspunkt kan man ikke anvende Fællesskabets strukturfonde uden for EU, og eksterne instrumenter kan ikke anvendes internt. Som en løsning på dette problem kan man overveje følgende alternativer:
- udvidelse af indholdet og den geografiske rækkevidde af et eksisterende samarbejdsinstrument, således at der bliver mulighed for at anvende disse fonde på begge sider af den ydre grænse, og der bliver skabt et instrument for nabolandene ud fra et eksisterende instrument (f.eks. at det bliver muligt at anvende INTERREG-midler uden for EU).
 - udarbejdelse af en enkelt ny forordning, der skal styre et instrument for nabolandene, som kan finansiere aktiviteter både inden og uden for EU, og som er baseret på en enkelt budgetpost. Man kan også overveje et enkelt instrument, som fungerer på grundlag af to særskilte budgetposter. Men i så tilfælde vil det være nødvendigt at løse problemerne vedrørende fælles ekstern og intern finansiering af projekter.
 - yderligere fokusering på koordination mellem allerede eksisterende instrumenter på grundlag af de naboskabsprogrammer, der foreslås for 2004-2006, læren af de erfaringer, der gøres i den forbindelse, og måske udvidelse af mål og finansiering for disse programmer, samtidig med at procedurerne forbedres yderligere, hvis det er nødvendigt.
26. Disse langsigtede muligheder kræver yderligere undersøgelser, og Kommissionen er i gang med at undersøge dem for at vurdere muligheden for, hvordan de kan iværksættes, og hvilke virkninger de vil få for samarbejdet langs de ydre grænser.

V. DE NÆSTE TRIN

27. Kommissionen har til hensigt at indføre naboskabsprogrammer som beskrevet i afsnit IV med det samme. Dette vil indebære:
- ændring af eksisterende INTERREG-programmer på baggrund af naboskabsprogramkonceptet
 - sikre, at der bliver taget hensyn til naboskabsprogramkonceptet i forbindelse med de nuværende forberedelser af INTERREG-programmer i de tiltrædende lande til deres programmer vedrørende den nye ydre grænse
 - ændring af INTERREG-retningslinjerne med tilføjelse af de sydlige regioner af Spanien, Frankrig, Italien og Grækenland som berettigede til samarbejdsaktiviteter med de sydlige Middelhavspartnere og mulighed for bilateralt grænseoverskridende samarbejde

- vedtagelse af det vejledende program for Tacis CBC 2004-2006 i efteråret 2003 med de nødvendige ændringer
 - tildeling af særlige midler til naboskabsprogramsam arbejde under det flerårige vejledende regionale program under CARDS for 2004-2006
 - tildeling af særlige midler til samarbejde om naboskabsprogram under den flerårige Meda-programplanlægning for 2004-2006
 - integrering af naboskabsprogramkonceptet i forberedelserne til PHARE CBC for 2004-2006 ved Bulgariens og Rumæniens grænser med vestlige NIS-lande og vestlige Balkanlande.
28. De lovmæssige og budgetmæssige problemer, der er identificeret i del 2 i afsnit IV, kræver yderligere overvejelser inden for Kommissionen, før det er muligt at tage endelig stilling til problemerne. Arbejdet er allerede i gang og vil fortsætte i anden halvdel af 2003.
29. Kommissionen har til hensigt at forelægge retningslinjer for de næste finansieringsoverslag ved udgangen af 2003. På baggrund af disse retningslinjer og den tredje rapport om samhørighedsfonden vil Kommissionen fremsætte mere detaljerede forslag til det nye instrument for nabolandene efter 2006.

BILAG 1

Forslag til en første liste over naboskabsprogrammer

Naboskabsprogram	Lande, der er berørt
Nord (Kolarctic)	Fin, S, N, Rus
Karelíen	Fin, Rus
Sydøst Finland/Rusland	Fin, Rus
Estland/Letland/Rusland	EE, LV, Rus
Letland/Litauen/ Belarus	LV, LT, Bel
Litauen/ Polen/ Rusland	LT, PL, Rus
Polen/ Ukraine/ Belarus	PL, UKR, Bel
Ungarn/ Slovakiet/ Ukraine	Hun, SLK, UKR
Slovenien/ Ungarn/ Kroatien	SLN, Hun, HR
Ungarn/ Rumænien/ Serbien og Montenegro	HUN, Rom, SeM
Italien/ Adriaterhavsområder	I, HR, BiH, SM, ALB
Italien/ Albanien	I, ALB
Grækenland/ Albanien	GR, ALB
Grækenland/ FYROM	GR, FYROM
Spanien/ Marokko	E, MAR
Gibraltar/ Marokko	UK, MAR
Rumænien/ Ukraine	Rom, UKR
Rumænien/ Moldova	Rom, MOL
Bulgarien/ Serbien og Montenegro	Bul, SeM
Bulgarien/ FYROM	Bul, FYROM
Østersøen	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
Vestlige Middelhavsområde	I, F, E, P, UK, Mal, (MAR, ALG, TUN)
Archimed	GR, I, Mal, Cyp, (TUR, EGY, ISR, LEB, SYR, Pal, Jor)

Listen over programmer er kun vejledende og er baseret på INTERREG-programmer for nuværende og fremtidige medlemsstater og på fremtidige PHARE CBC programmer ved det udvidede EU's ydre grænser.