



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 4.12.2006
KOM(2006) 726 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET
OG EUROPA-PARLAMENTET**

OM STYRKELSE AF EU's NABOSKABSPOLITIK

{SEK(2006) 1504}
{SEK(2006) 1505}
{SEK(2006) 1506}
{SEK(2006) 1507}
{SEK(2006) 1508}
{SEK(2006) 1509}
{SEK(2006) 1510}
{SEK(2006) 1511}
{SEK(2006) 1512}

1. INDLEDNING

Atten måneder efter at Den Europæiske Union begyndte at gennemføre sin naboskabspolitik (ENP), er der etableret et vigtigt grundlag for en styrkelse af forbindelserne mellem Unionen og dens naboer. Vi har én enkelt politikramme - ENP-handlingsplaner, der omfatter elleve af vores partnere, og som omhandler konkrete gensidige forpligtelser og en udbygget og produktiv dialog med næsten alle partnere. Vi har også et nyt finansielt instrument, der vil forbedre kvaliteten af vores bistand mærkbart og tilvejebringe flere ressourcer til støtte for vores partners reformer.

EU's naboskabspolitik bygger på, at Den Europæiske Union har en vital interesse i større økonomisk udvikling og stabilitet og bedre regeringsførelse i de tilgrænsende lande. Ansvar for herfor ligger hovedsagelig i de pågældende lande, men EU kan både tilskynde til og støtte deres reformindsats på en mærkbar måde. Det er derfor af interesse for både EU og nabolandene at opbygge meget stærkere og tættere forbindelser. EU's naboskabspolitik er ikke knyttet sammen med EU-udvidelsesprocessen. For vores partnere er der intet i vejen for en betydelig udbygning af samarbejdet, uden at dette indebærer specifikke tiltrædelsesplaner, og for de europæiske nabolande er et sådant samarbejde ikke afgørende for, hvordan deres forhold til EU vil udvikle sig i fremtiden, i henhold til traktatens bestemmelser.

De fleste af EU's nabolande har gennem de seneste år gjort fremskridt med økonomiske og politiske reformer, hvilket fremgår af de specifikke oplysninger om gennemførelse af de første syv handlingsplaner, som findes i de første statusrapporter, der følger med denne meddelelse. Nogle partnere har gjort handlingsplanerne til hjørnestenen i deres nationale reformstrategier, og internationale finansinstitutioner (IFI'er) tilpasser også deres politikker til disse planer.

Der er dog stadig store uløste problemer med fattigdom, arbejdsløshed, blandede økonomiske resultater, korruption og dårlig regeringsførelse. Fremtidsudsigterne for borgerne i nabolandene, navnlig de unge, er ofte dårlige. Fastlåste konflikter og den senere tids begivenheder i Mellempøsten og Sydkaukasus er en påmindelse om, at der stadig mangler at blive etableret betingelser for fredelig sameksistens, både mellem visse af vores naboer og i forhold til visse andre vigtige lande. Der er ikke kun tale om lokale problemer mellem nabolande, men også om problemer, der i vidt omfang risikerer at blive eksporteret til EU i form af illegal indvandring, manglende energiforsyningsikkerhed, miljøforringelser og terrorisme.

Det er derfor blevet klart, at EU's naboskabspolitik kan og bør styrkes, navnlig når man ser på de mulige, uforholdsmæssigt store omkostninger ved ikke at støtte vores naboer i deres reformbestrebelse. EU skal give ENP-partnerlandene attraktive tilbud om øget handel og investering, lempelse af mellemfolkelige kontakter og bedre muligheder for at foretage legitime rejser af kort varighed, være mere aktiv med hensyn til løsning af fastlåste konflikter og sikre flere finansieringsmuligheder. EU skal hjælpe de nabolande, som er reformvillige, med at gennemføre reformer hurtigere og bedre og på måder, der er mindre omkostningskrævende for borgerne. EU skal også være i stand til at tilskynde og overbevise dem, der stadig tøver.

Det centrale argument i denne meddelelse er, at EU's naboskabspolitik er nødvendig og allerede har vist sit værd, og at det er vigtigt, at EU bygger videre på de opnåede resultater

ved at styrke sit engagement i forhold til naboskabspolitikken. Meddelelsen indeholder derfor en række forslag, som skal øge effekten af denne politik mærkbart.

2. STYRKE OG SVAGHEDER

EU-naboskabspolitikken **styrke** ligger i:

- **Integration.** Den udgør et enkelt sæt klare rammer, der dækker naboskab generelt, og inden for hvilke EU og de enkelte partnere kan diskutere og behandle alle relevante emner. Disse rammer gør det f.eks. meget sværere at fokusere udelukkende på økonomiske spørgsmål og udelukke mere ømtålelige spørgsmål som regeringsførelse og menneskerettigheder, og handlingsplanerne omfatter aktivt samarbejde på områderne frihed, sikkerhed og retfærdighed med henblik på fremme af retsstaten.
- **Fælles ejerskab.** Det operationelle instrument – ENP-handlingsplanerne – er færdigforhandlede og godkendt gensidigt på politisk plan. De påtvinges ikke af den ene af parterne, men udgør en godkendt dagsorden for en fælles indsats.
- **Konkrete tiltag.** Handlingsplanerne er detaljerede, selv om de er brede og vidtrækkende. Erfaringerne med deres gennemførelse viser, at det gør det meget nemmere at diskutere, nå til enighed om og gennemføre specifikke og tidsbegrænsede foranstaltninger, hvor man kan måle resultaterne.
- **Bedre anvendelse af ressourcer.** Fra nu af vil det nye europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI) muliggøre, at EU—bistand til partnerlande udtrykkeligt baseres på politikker og ligeledes trækker på nye former for samarbejde (grænseoverskridende samarbejde, TAIEX og *twinning*-samarbejde (parvist samarbejde)), og at der ydes flere ressourcer hertil. Navnlig for de ENP-lande, der indtil nu har været omfattet af TACIS, vil ENPI udgøre en betydelig forbedring, da der fremover ikke længere kun vil blive tale om teknisk bistand, men derimod om et egentligt samarbejde.

Der er dog andre områder under naboskabspolitikken, hvor der er betydelige muligheder for at gøre yderligere fremskridt. EU ønsker at tilskynde til et meget ambitiøst reformprogram i partnerlandene, men mange af de politiske og økonomiske omkostninger ligger i starten af programmerne. En stor del af ENP-incidenterne – f.eks. i form af markedsadgang og -integrering og andre økonomiske fordele – vil først bære frugt på et senere tidspunkt. Det skaber reelle problemer for partnerlandene, når den nødvendige lokale støtte til reformerne skal sikres.

Konkrete svagheder:

- **Handel og økonomisk integration.** EU har fortsat sin udbygning af handelsforbindelserne med de fleste ENP-partnerlande, bl.a. ved at støtte Ukraine i WTO-optagelsesprocessen og forberede forhandling af en vidtgående og bred frihandelsaftale, gennem forberedelse af autonome handelspræferencer til fordel for Moldova og ved igangsættelse af forhandlinger om udvidelse af frihandelsaftaler med middelhavspartnere med hensyn til dækning af landbrug og tjenesteydelser. For at alle parter kan høste supplerende økonomiske og politiske gevinster er det vigtigt, at alle ENP-partnere, både i øst og syd, får mulighed for vidtgående handelsmæssig og økonomisk integration i forhold til EU, og at der i vores liberaliseringstilbud indgår forbedret adgang til alle områder med økonomisk potentiale og

af interesse for vores partnere. Det bør omfatte de produkter, der har mest betydning for dem.

- **Bevægelighed og migration.** Selv om samarbejdet med ENP-landene om forvaltning af bevægelighed og migration intensiveres, har naboskabspolitikken endnu ikke gjort det muligt mærkbart at forbedre mulighederne for at rejse ind i EU for partnerlandenes borgere. Ventetiden og omkostningerne i forbindelse med udstedelse af kortsigtede visaer (f.eks. i forbindelse med forretningsrejser, for forskere, studerende, turister eller selv til officielle rejser) er en meget synlig stopklods for partnerlandene og en hindring for virkeliggørelsen af mange af de mål, der er opstillet i EU's naboskabspolitik.
- **Regionale konflikter.** Naboskabspolitikken har kun gjort det muligt at gøre begrænsede fremskridt med løsningen af fastlåste eller åbne konflikter i regionen, bortset fra visse specifikke resultater (f.eks. i forbindelse med grænseforvaltning i Moldova og de palæstinensiske områder). Den Europæiske Union skal være mere aktiv og i højere grad til stede i forbindelse med regionale og multilaterale konfliktløsningsinitiativer og gøre en større indsats i forbindelse med fredsbevarende overvågning og fredsbevarende initiativer.

Kommissionen har derfor afgrænset en række områder, hvor naboskabspolitikken skal styrkes for at sikre dens succes. På alle disse områder vil EU skulle yde en yderligere indsats, men den vil blive opvejet af de politiske gevinster.

3. STYRKELSE AF POLITIKKEN

Udvikling og reform i vores partnerlande er primært i disse landes egne interesse, og det er deres suveræne ansvar. Det er imidlertid også i EU's interesse at støtte partnerne i denne indsats. Mange af de nødvendige redskaber hertil er på plads. Andre bør styrkes yderligere som beskrevet nedenfor. Herigennem vil EU fortsat kunne skræddersy sin støtte til partnernes behov og ønsker. Jo større fremskridt et partnerland gør med gennemførelse af reformer, desto mere vidtgående kan forholdet blive, og desto mere støtte bør EU tilvejebringe.

3.1. Fremme af den økonomiske og handelsmæssige udvikling

Mere vidtgående økonomisk integration i forhold til vores ENP-partnere vil have afgørende betydning for politikens succes og troværdighed. Fra starten har et af de vigtigste mål med EU's naboskabspolitik været, at den økonomiske integration ikke blot bør omfatte frihandel med varer og tjenesteydelser, men også spørgsmål "bag grænserne": fjernelse af ikke-toldmæssige barrierer og gradvis opnåelse af omfattende konvergens inden for handel og på regulerede områder (som f.eks. tekniske normer og standarder, sundheds- og plantesundhedsregler, konkurrencepolitik, virksomhedernes konkurrenceevne, innovation og erhvervs politik, forskningssamarbejde, intellektuel ejendomsret, handelsfremmende toldforanstaltninger, administrativ kapacitet i forbindelse med oprindelsesreglerne, god regeringsførelse på beskatningsområdet, selskabsret, offentlige indkøb og finansielle tjenester). ENP-handlingsplanerne udgør et skridt i den retning.

Med Middelhavslandene er der tidligere blevet indgået frihandelsaftaler, der hovedsagelig dækker industrivarer, og der er for nylig indledt forhandlinger, som tager sigte på at udvide aftalernes dækning af landbrug og fiskeri og at inddrage tjenesteydelser og etablering. Med tiden vil man med gennemførelsen af ENP-handlingsplanerne, navnlig på regulerede områder,

lægge grunden til indgåelse af en ny generation af vidtgående og brede frihandelsaftaler med alle ENP-partnere magen til den, som EU har til hensigt at forhandle med Ukraine.

En vidtgående og bred frihandelsaftale bør dække hovedparten af al handel med varer og tjenesteydelser mellem EU og ENP-partnerne, herunder de produkter, der har særlig betydning for vores partnere, og bør også omfatte skærpede juridisk bindende bestemmelser om regulering af handel og økonomi. De eksisterende frihandelsaftaler med Middelhavslandene bør på den baggrund udvides til andre reguleringsområder. Der vil i den proces blive taget hensyn til konsekvensvurderinger af handelens bæredygtighed.

Sådanne vidtgående og brede frihandelsaftaler vil skulle skræddersys og planlægges omhyggeligt, således at der tages hensyn til hvert partnerlands økonomiske vilkår og udviklingsniveau, bl.a. om nødvendigt et vist omfang af asymmetri. På grund af de vidtgående frihandelsaftalers kompleksitet og deres mål er de mellemsigtede og for visse ENP-landes vedkommende endog langsigtede. Inden Den Europæiske Union indleder forhandlinger om vidtgående og brede frihandelsaftaler, er den nødt til at vurdere partnernes evne til at gennemføre og efterleve sådanne aftaler samt deres ambitionsniveau. Landene vil bevæge sig i den retning gradvist og med forskellig hastighed, men det er vigtigt, at de alle gives de samme muligheder. Målet er, at EU's partnere ender med at anvende fælles regler og får samme markedsadgang. For at nå dette mål og styrke deres administrative kapacitet skal partnerne gå videre med gennemførelse af handlingsplanernes handels- og reguleringsforanstaltninger. Der vil blive ydet særlig bistand på disse områder.

Der kan i første omgang være tale om en bilateral tilgang omfattende EU og de enkelte partnere for at tage hensyn til de store forskelle mellem partnerlandenes situationer. Det vil gøre det muligt for de mest udviklede lande at gå hurtigere frem uden at blive bremset af de andre. En sådan tilgang er i fuld overensstemmelse med en langsigtet vision for etablering af et økonomisk fællesskab mellem EU og ENP-partnerne. Denne udvikling er allerede i gang omkring Middelhavet takket være Agadir-aftalen. På længere sigt vil indsatsen for at skabe et bredere økonomisk fællesskab under naboskabspolitikken f.eks. omfatte anvendelse af fælles regler og forbedret markedsadgang for varer og tjenesteydelser blandt ENP-partnerne samt visse relevante institutionelle foranstaltninger, herunder mekanismer til bilæggelse af tvister.

Indsatsområder: handel, investering og økonomisk integration

- yderligere indsats for at indgå vidtgående og brede frihandelsaftaler med alle ENP-partnere, bl.a. omfattende spørgsmål "bag grænserne" og liberalisering af samhandel mellem partnerlande, om nødvendigt med en vis grad af asymmetri
- øget støtte til reformer og indsats for at forbedre regulering af handel og økonomi og investeringsklimaet
- øget økonomisk integration og samarbejde i centrale sektorer.

3.2. Fremme af bevægelighed og forvaltning af migration

Lige fra Det Europæiske Fællesskabs første dage har det været helt afgørende, at medlemsstaternes borgere er i stand til at rejse inden for Fællesskabet – på forretningsrejser, med henblik på uddannelse eller ferie – for at fremme intern handel og investering, en fælles bevidsthed og etablering af økonomiske, sociale og kulturelle kontakter. Borgernes bevægelighed er også af meget stor betydning for alle ENP-partnerne. EU kan ikke levere

resultater på mange af områderne under EU's naboskabspolitik, hvis mulighederne for at gennemføre korte rejser er så begrænsede, som det nu er tilfældet. Vores nuværende visumregler og -praksis udgør ofte reelle vanskeligheder og hindringer for legitim rejseaktivitet. Lange køer foran EU-konsulater er et meget synligt udtryk for hindringerne for indrejse i EU. Hvad enten der er tale om forretninger, uddannelse eller turisme, videnskab og forskning, civilsamfundskonferencer eller selv officielle møder på nationalt regeringsplan eller lokalregeringsplan, vil evnen til at opnå kortsigtede visaer rimeligt hurtigt og til en rimelig pris være en indikator for, hvor velfungerende vores naboskabspolitik er.

For at styrke EU's naboskabspolitik er det derfor nødvendigt at undersøge, hvordan visumprocedurerne kan lempes, så de ikke udgør så stor en hindring for legitim indrejse i EU og udrejse fra EU. Det kan selvfølgelig kun ske inden for rammerne af bredere pakker til løsning af hertil knyttede problemer, f.eks. vedrørende samarbejde om ulovlig indvandring, navnlig ad søvejen, om bekæmpelse af menneskehandel og smugling af mennesker, effektiv grænseforvaltning, tilbagetagelsesaftaler og effektiv tilbagesendelse af illegale indvandrere og passende behandling af anmodninger om international beskyttelse og asyl. Med et reelt tilsagn fra vores partnere om at gøre en indsats på disse områder burde det imidlertid være muligt at opnå mærkbare forbedringer på visumområdet - dvs. enklere og hurtigere visumprocedurer for visse typer rejser, navnlig forretningsrejser, officielle rejser og rejser med henblik på uddannelse - samtidigt med at vi øger vores fælles indsats over for illegal indvandring.

Som en illustration af, hvad der kan nås, blev der i Ukraine i oktober 2006 taget skridt til indgåelse af aftaler om visumlempelse og tilbagetagelse, og der vil inden længe blive indledt drøftelser med Moldova om sådanne aftaler. Forhandlingerne med Marokko om en tilbagetagelsesaftale er næsten afsluttet. Forhandlingerne om visumlempelser forhandles i forlængelse af tilbagetagelsesaftaler og er skræddersyede, således at de opfylder specifikke krav i det pågældende tredjeland og indebærer forenkling af procedurerne for udstedelse af visaer til kortvarige forhold for visse personkategorier.

En videre udvikling af visumpolitikken i EU er også relevant her, f.eks. med forhandlinger mellem medlemsstaterne om etablering af et visuminformationssystem omfattende biometriske data for visumansøgere, som gør det muligt at udveksle visumoplysninger mellem medlemsstaterne. Kommissionen har desuden foreslået flere typer samarbejde mellem medlemsstaterne, bl.a. vedrørende etablering af fælles visumansøgningscentre, som ville kunne lette modtagelsen af visumansøgninger i ENP-landene betydeligt.

Under hensyn til behovet for en afvejet tilgang og for at bygge videre på dialogen om migration og visumspørgsmål som fastsat i ENP-handlingsplanerne bør EU være villig til at indlede forhandlinger om tilbagetagelse og visumlempelser med de enkelte nabolande, som har iværksat en handlingsplan, når de nødvendige betingelser er opfyldt.

Indsatsområder: bevægelighed og migration

- visumlempelse, fjernelse af hindringer for legitime rejseaktiviteter, f.eks. i forbindelse med forretninger, uddannelse, turisme og officielle anliggender
- som led i en pakkeløsning, der sikrer velforvaltet bevægelighed og migration, og omhandler tilbagetagelse, samarbejde om bekæmpelse af illegal indvandring og effektiv grænseforvaltning.

3.3. Fremme af mellemlfolkelige udvekslinger

Rent bortset fra spørgsmålet om bevægelighed skal EU's naboskabspolitik have et menneskeligt ansigt, og borgene i EU og nabolandene skal have flere muligheder for at indgå i et samspil med hinanden, lære mere om hinandens samfund og forstå hinandens kulturer bedre. Naboskabspolitikken skal ikke kun være et anliggende for embedsmænd og politikere. På begge sider af grænserne skal borgerne umiddelbart kunne se konsekvenserne af de tættere forbindelser mellem Den Europæiske Union og dens naboer.

- Uddannelsesudvekslinger og udvekslinger af unge skal være et centralt element i naboskabspolitikken, fordi denne type udvekslinger har bidraget til at bygge bro og komme fordomme til livs i EU. Universitetssamarbejde vil blive støttet gennem TEMPUS, mens der i 2007 under Erasmus Mundus vil blive lanceret en ny stipendieordning for ENP-landene. Politikdialogen om højere uddannelse bør styrkes for at støtte moderniserings- og reformindsatsen i partnerlande. Videreformidling og udveksling af bedste praksis på dette område vil blive fremmet yderligere. Disse instrumenter vil bidrage til at skabe et samarbejdsområde inden for højere uddannelse og til at skabe konvergens i forhold til EU-politikkerne, f.eks. Bologna-processen, som mange ENP-partnere deltager i. Bistanden til uddannelsesreform bør støttes, bl.a. gennem Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut. Der kan også planlægges et nyt ENP-program til fremme af udveksling mellem unge erhvervsaktive fra alle områder, herunder kultur og kunst, og mellem reguleringsansvarlige. Medlemsstaterne vil have en vigtig rolle at spille med at støtte sådanne aktiviteter.
- Bevægeligheden for forskere er afgørende, hvis forskningssamarbejdet mellem EU og ENP-landene skal øges, og hvis den højeste ekspertise skal forbedres. Øget bevægelighed for videnskabsfolk kræver en fælles indsats med henblik på at oplyse bedre om mulighederne for at få mobilitetsstipendier (f. eks. Marie Curie-stipendier) gennem fuld anvendelse af de eksisterende informationsredskaber.
- Mere generelt bør civilsamfundsudvekslingerne også styrkes og ud over regeringskontakter også bygge bro på mange andre områder - f.eks. kontakter mellem fagforeninger, regionale og lokale myndigheder (herunder venskabsbyprogrammer), ansatte i sundhedssektoren, ngo'er og kulturelle grupper. De grænseoverskridende samarbejdsprogrammer, der skal finansieres under det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument, ENPI, vil her spille en vigtig rolle, men det vil også være nødvendigt med bredere EU-udvekslinger. Mange af disse udvekslinger vil i første række være af økonomisk og social karakter, men det vil også her være vigtigt med kulturelle udvekslinger og tværkulturel dialog.
- Et vigtigt specifikt led i disse civilsamfundsudvekslinger vil være øgede erhvervscontakter. Arbejdsgiverorganisationerne i EU og i ENP-landene, navnlig dem, der repræsenterer små og mellemstore virksomheder, bør aktivt tilskyndes til at skabe tættere forbindelse og udveksle erfaringer.
- Civilsamfundsdeltagelse i naboskabspolitikken bør ikke være begrænset til udvekslings- og samarbejdsprogrammer. Vi må tilskynde partnerregeringer til at tillade relevant deltagelse af civilsamfundsrepræsentanter i reformprocessen, hvad enten der er tale om forberedelse af lovgivning, overvågning af dens gennemførelse eller udarbejdelse af nationale eller regionale initiativer i tilknytning til naboskabspolitikken. På nationalt plan eller i en bredere regional kontekst vil regerings- eller civilsamfundsseminarer om reformudfordringerne bidrage til at skabe et klima præget af tillid.

- Med henblik på at styrke naboskabspolitikken vil det også være vigtigt at gøre den synlig og meningsfuld for borgerne i EU og i partnerlandene. Kommissionen har allerede fastlagt en ENP-informations- og kommunikationsstrategi. Medlemsstaterne burde også inddrage ENP-målene og —resultaterne i deres egne informationsaktiviteter, både eksternt og internt.

Den menneskelige dimension af EU's naboskabspolitik er i ligeså høj grad et anliggende for medlemsstaterne som for Fællesskabet. Integrering af disse elementer i bilaterale programmer og udveksling af oplysninger og bedste praksis om mellemfolkelige aktiviteter vil generelt forbedre EU's image i partnerlandene. For at bidrage til at forbedre den generelle synlighed i EU af denne indsats påtænker Kommissionen at oprette et *one-stop-websted* med links til medlemsstaternes hjemmesider for at sikre nemmere adgang til oplysninger om udvekslingsprogrammer i hele EU.

Indsatsområder: mellemfolkelige udvekslinger

- uddannelsesudvekslinger, kulturelle udvekslinger, udvekslinger af unge og forskere
- civilsamfundsudvekslinger og øget civilsamfundsdeltagelse i naboskabspolitikken
- udvekslinger mellem regionale og lokale myndigheder
- uddannelse af morgendagens reguleringsansvarlige
- kontakter mellem virksomheder
- synligheds- og informationsaktiviteter.

3.4. Opbygning af en tematisk ENP-dimension

Indtil videre har EU's naboskabspolitik hovedsagelig været et bilateralt anliggende mellem EU og hvert enkelt partnerland. Det er afgørende på grund af de store forskelle mellem partnerne, hvad angår deres politiske og økonomiske situationer, behov og mål. En sådan differentiering er fortsat nødt til at være et centralt element i denne politik.

Der er imidlertid en række horisontale emner, hvor Den Europæiske Union og dens ENP-partnere, både i syd og øst, har fælles interesser og problemer, og hvor en multilateral tilgang er relevant. På områder som energi, transport, miljø, udvikling af landdistrikter, informationssamfundet, forskningssamarbejde, offentlig sundhed, finansielle tjenesteydelser, grænseforvaltning, migration eller maritime anliggender er problemerne ofte ikke kun bilaterale, og det vil derfor være en fordel med fælles debat og indsats og samarbejde mellem EU og alle eller de fleste ENP-partnere. De nævnte områder er vigtige med henblik på bæredygtig vækst, velstand, stabilitet og sikkerhed.

Listen over sådanne horisontale ENP-emner vil skulle undersøges og debatteres grundigt. Det skal ligeledes overvejes yderligere, hvordan man kan tage fat på spørgsmål af denne art. Nogle kan behandles med relativt ustrukturerede metoder som f.eks. ad hoc-møder eller mere jævnlige ministermøder eller møder på ekspertplan. Andre spørgsmål skal tages op inden for mere institutionaliserede eller integrerede rammer. Der skal være opmærksomhed omkring effektiv gennemførelse af multilaterale aftaler og processer, hvad enten de allerede eksisterer eller er nye. Multilaterale aftaler mellem EU og ENP-partnere i et mindre antal nøglesektorer

bør opprioriteres. De mest nærliggende eksempler er energi (udvidet anvendelse af energifællesskabstraktaten) og transport (horisontale/globale luftfartsaftaler). Udbygning af netværk bør også overvejes, samtidigt med at der sikres interoperabilitet i forhold til EU-systemerne.

Et andet vigtigt element i EU's naboskabspolitik er ENP-partnersnes mulighed for at deltage i visse Fællesskabsagenturer og –programmer. Kommissionen foreslår i en meddelelse en generel tilgang til disse spørgsmål¹.

Indsatsområder: tematiske aspekter

- øget multilateral og bilateral dialog med ENP-partnere i nøglesektorer
- overvejelser om yderligere multilaterale aftaler inden for energi og transport og styrkelse af eksisterende aftaler
- indsats for udvidelse af EU-transport- og energinetværk til nabolande samt interoperabilitet
- nabolandes deltagelse i relevante fællesskabsagenturer og –programmer.

3.5. Styrkelse af politisk samarbejde

Hvis EU's naboskabspolitik ikke kan bidrage til at løse konflikterne i regionen, forfejler den et af sine vigtigste mål. Sådanne konflikter kan true EU's egen sikkerhed - hvis de eskaleres, hvis der opstår store flygtningestrømme eller ved afbrydelse af energiforsyninger, handel og transportforbindelser eller gennem spredning af terrorisme og organiseret kriminalitet, herunder handel med mennesker, narkotika og våben. Den Europæiske Union yder meget omfattende bistand til flygtninge og fordrevne, og det ville selvfølgelig være at foretrække, hvis disse ressourcer kunne anvendes til at fremme bæredygtig udvikling. Der er også behov for - og det er i alle berørte parters interesse – at inddrage Rusland i et tættere samarbejde om at bekæmpe konflikter og øge stabiliteten i hele Østeuropa og Sydkaukasus.

Hvad enten der er tale om Moldova, Sydkaukasus, de palæstinensiske områder eller Mellemøsten generelt eller Vestsahara, så har EU's nabolande i mange år lidt under konsekvenserne af sådanne konflikter. Naboskabspolitikken kan aldrig træde i stedet for den regionale eller multilaterale indsats for at løse problemerne. Men EU må være forberedt på at spille en mere aktiv rolle her, enten gennem fuld deltagelse i anstrengelserne (som i forbindelse med kvartetten) eller gennem deltagelse fra sag til sag i civil eller militær overvågning eller i fredsbevarende foranstaltninger. Grænseforvaltningsoperationer spiller her også en vigtig rolle. Succesen med EU's grænsebistandsmission ved Moldovas grænse og indsatsen i f.eks. Rafah er vigtige eksempler til efterfølgelse. Kommissionen er parat til, sammen med Rådets sekretariat, at udarbejde yderligere forslag om konfliktløsning. Det nye stabilitetsinstrument vil også gøre det muligt at øge EU's engagement på disse områder.

Naboskabspolitikken kan også gøre det muligt at styrke dialogen som, ledsaget af konkret støtte til reform og udvikling, kan yde sit eget langsigtede bidrag til løsning af problemerne. Øget regionalt samarbejde (se pkt. 3.6) kan i den sammenhæng være til stor gavn. Der er

¹ Som beskrevet i Kommissionens meddelelse om en generel strategi for at sætte naboskabspartnerlande i stand til at deltage i Fællesskabets agenturer og programmer, KOM(2006) xx af 29. november 2006.

desuden en række skridt, som vil kunne øge naboskabspolitikens politiske dimension mærkbart.

- Muligheden for fra sag til sag at bringe sig i overensstemmelse med erklæringer om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (som de østlige ENP-partnere allerede er blevet tilbudt), kan også gives til de sydlige partnere.
- ENP-partnerne kan inviteres, ligeledes fra sag til sag, til briefing- og koordinationsmøder, der afholdes af EU i internationale forummer, f.eks. FN, Europarådet og OSCE.
- Der kunne i 2007 afholdes et uformelt møde på højt plan med alle ENP-partnere, som er omfattet af en handlingsplan, med det umiddelbare praktiske formål at lancere en styrket EU-naboskabspolitik som omhandlet i denne meddelelse.
- Det parlamentariske samarbejde kan også styrkes, enten mellem Europa-Parlamentet og nationale parlamenter eller gennem arbejdet i europæiske politiske institutter.
- EU's tilstedeværelse i regionen kunne også styrkes gennem en udbygning af EU's og medlemsstaternes diplomatiske repræsentation i ENP-landene. Der bør hurtigst muligt åbnes kommissionsdelegationer i alle ENP-lande.

Indsatsområder: politisk samarbejde

- mere aktiv EU-rolle i regional eller multilateral konfliktløsningsindsats, herunder eventuel deltagelse i civile og militære fredsbevarende missioner
- mulighed for alle ENP-partnere at lægge sig på linje med fælles udenrigs- og sikkerhedspolitiske erklæringer
- uformelt ENP-møde på højt plan i 2007
- øget parlamentarisk samarbejde
- styrkelse af EU's diplomatiske tilstedeværelse i alle ENP-partnerlande.

3.6. Styrkelse af regionalt samarbejde

I regionen omkring Sortehavet, hvor Moldova, Ukraine og landene i Sydkaukasus grænser op til EU, Rusland og Tyrkiet, er der med ENP også mange muligheder for dialog og samarbejde på regionalt plan. Fra januar 2007, når Sortehavet kommer til at udgøre en af EU's grænser, vil det være vigtigt, at der kommer til at indgå et øget regionalt element i naboskabspolitikken. I vores regionale samarbejde med partnerlandene omkring Sortehavet (hvad enten det er under ENP, eller der er tale om EU's forbindelser til Rusland under det strategiske partnerskab og med Tyrkiet som kandidatland) bør Den Europæiske Unions tilgang være vidtspændende, uanset den formelle status af de pågældende bilaterale forbindelser. Konkrete sektorproblemer bør tages op gennem relevante initiativer, f.eks. gensidigt nyttigt videnskabeligt samarbejde støttet af politikdialoger eller forummer som f.eks. Den Internationale Kommission for Beskyttelse af Sortehavet.

Øget samarbejde i regionen omkring Sortehavet – en "sortehavssynergi" – kan også bidrage til at lægge grunden til en løsning af gamle regionale konflikter. Organisationen for økonomisk samarbejde i sortehavsregionen (BSEC) er en nyttig platform for vores dialog og generelle

samarbejde med regionen. Kommissionen undersøger i øjeblikket muligheden for at etablere tættere kontakter med denne organisation, bl.a. i form af observatørstatus. Hertil kommer, at det på grundlag af tættere kontakter vil være nyttigt at etablere en jævnlig dialog med BSEC på udenrigsministerplan, hvilket ville bidrage til at gennemføre og udvikle EU's regionalpolitik for Sortehavet yderligere. I forlængelse af disse BSEC-møder kunne det være nyttigt at afholde møder mellem ministre fra EU og de østlige ENP-lande med henblik på at styrke politisk dialog og drøftelser omkring ENP-relaterede spørgsmål. Kommissionen vil komme nærmere ind på spørgsmålet om en styrket sortehavsdialog i en separat meddelelse næste år. Der bør med "sortehavssynergien" tages hensyn til andre regionale initiativer, f.eks. Baku-initiativet på transport- og energiområdet.

Omkring Middelhavet udgør EU's naboskabspolitik et nyt og vigtigt supplement til den mangeårige regionale dialog og integration, der har fundet sted inden for rammerne af Euro-Middelhavspartnerskabet. Dette partnerskab har gjort det muligt for Den Europæiske Union og dens sydlige naboer at bygge bro ved hjælp af dialog og samarbejde, på regionalt niveau og på det politiske, handelsmæssige, sociale og kulturelle område. Der er med det femårige arbejdsprogram, der blev vedtaget på topmødet i Barcelona i 2005, og som bygger på ENP-dagsordenen, allerede udstukket en kurs for styrket regionalt samarbejde i de kommende år.

EU's naboskabspolitik, der bygger på det eksisterende Euro-Middelhavspartnerskab og associeringsaftalerne, som nu er på plads med de fleste Middelhavslande, har åbnet reelle muligheder for at styrke forbindelserne med Middelhavspartnerlandene under behørigt hensyn til de forskellige vilkår i partnerlandene og deres interesser. De reformforpligtelser, som alle parterne har godkendt, og som er beskrevet i hver af de fem handlingsplaner, der på nuværende tidspunkt er i kraft (Israel, Jordan, Marokko, Den Palæstinensiske Myndighed og Tunesien), har allerede båret frugt som angivet i de forskellige statusrapporter. Der er i handlingsplanerne opstillet klare fælles prioriteter, og de har gjort det muligt at inddrage forskellige emner i én dialog og at gøre fremskridt selv på følsomme områder. Med handlingsplanerne for Egypten og Libanon, som snart ligger klar, vil det bilaterale aspekt i forbindelse med Euro-Middelhavspartnerskabet have samme vægt som det regionale aspekt. Der vil eventuelt også blive gjort forsøg på at opnå synergi, hvad angår støtte til økonomiske reformer og bæredygtig vækst i Middelhavsområdet, med andre økonomiske områder, f.eks. Samarbejdsrådet for Golfstaterne, hvor der kan mobiliseres fælles ressourcer og investeringer til dette formål.

Både omkring Middelhavet og Sortehavet vil den større fleksibilitet, som de nye samarbejdsinstrumenter frembyder, være af stor betydning. F.eks. vil de nye grænseoverskridende samarbejdsprogrammer, der iværksættes under det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument, for første gang give reelle muligheder for at fremme græsrodssamarbejde mellem lokale og regionale myndigheder - på begge sider af disse have - og behandle problemer og spørgsmål af fælles interesse inden for f.eks. miljø, transport og kommunikation, maritim sikkerhed, havmiljøet, regional økonomisk udvikling, turisme og for at fremme sociokulturelle udvekslinger.

Vi bør også gå længere end til EU's nærmeste naboer og samarbejde med vores "naboers naboer". F.eks. i Centralasien eller i Den Arabiske Golf vil det med de nye instrumenter (både ENPI og DCI (instrumentet for udviklingssamarbejde)) blive muligt at finansiere regionale samarbejdsaktiviteter omfattende lande i begge regioner, og det kunne få særlig betydning i sektorer som f.eks. energi, transport, miljø og forskning. Mere generelt vil man kunne tiltrække privat og offentlig investering med henblik på at opfylde vores nærmeste naboers udviklings- og moderniseringsbehov. Lignende overvejelser er også relevante for andre

afrikanske lande end de nordafrikanske ENP-lande inden for rammerne af EU-Afrika-strategien, hvor bredere regionale samarbejdsprogrammer og samarbejde inden for f. eks. migration, infrastrukturer, energi og fred og sikkerhed vil være af stor interesse. Hvis man går videre end til sådanne regionale samarbejdsaktiviteter, kan det også overvejes at fastlægge en lignende dagsorden for dialog og reform i forhold til Kasakhstan som reaktion på den interesse, dette land har givet udtryk for. Centralasien vil blive taget op i et kommende strategidokument.

Indsatsområder: regionalt samarbejde

- "sortehavssynergi", herunder dialog mellem udenrigsministre og øget samarbejde med BSEC under hensyn til eksisterende regionalt samarbejde, f.eks. Baku-initiativet om energi og transport
- fuldstændig gennemførelse af Euro-Middelhavs-arbejdsprogrammet
- styrket samarbejde med "naboernes naboer", f.eks. om energi, transport og bekæmpelse af illegal indvandring.

3.7. Styrkelse af finansielt samarbejde

Fra 2007 finansieres vores samarbejde med nabolandene under det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI) og med det nye lånemandat for Den Europæiske Investeringsbank. Begge instrumenter indebærer en betydelig forbedring af de hidtidige finansieringsmuligheder. ENPI er f.eks. betydeligt mere fleksibelt end de tidligere instrumenter (navnlig sammenlignet med TACIS) og indebærer også en forøgelse af ressourcerne i forhold til tidligere (en forøgelse på ca. 32 % i konstante priser, hvis man sammenligner 2007-13 med 2000-06). Andre nye samarbejdsinstrumenter (menneskerettigheder, nuklear sikkerhed og tematiske programmer) vil også blive tilgængelige for ENP-partnerne. Der bør med det nye EIB-mandat kunne ydes mere støtte til Østeuropa og Sydkaukasus, selv om omfanget sandsynligvis bliver betydeligt mindre end oprindeligt foreslået af Kommissionen.

Den tilgængelige støtte til ENP-reformdagsordenen forbliver relativt beskeden på trods af ønsket om med naboskabspolitikken at iværksætte meget omfattende reformer. Private investeringer til de fleste lande i regionen forbliver på et skuffende lavt niveau, og det samme gælder evnen til at finansiere centrale infrastrukturer.

Det er derfor vigtigt at maksimere virkningen og løftestangeffekten af EU-finansiering ved at være mere nyskabende med hensyn til valg af støttede foranstaltninger, ved at søge at opnå synergi mellem ENPI og andre EU-finansieringsinstrumenter og med medlemsstater og deres finansieringsinstitutioner, internationale finansielle institutioner og andre donorer.

Med henblik på at belønne fremskridt med gennemførelse af reformer og øge investeringer fra internationale finansielle institutioner og andre donorer påtænker Kommissionen at indføre to nyskabende finansieringsmekanismer og at øremærke en betydelig del af ENPI-ressourcerne til støtte for regeringsførelse og investeringsfaciliteter. Der vil blive fremlagt detaljerede forslag i forbindelse med programmeringen, men for perioden 2007-2013 planlægger Kommissionen at afsætte:

- 300 mio. EUR (gennemsnitligt ca. 43 mio. EUR pr. år) til en facilitet for regeringsførelse, hvormed der skal ydes supplerende støtte, som supplement til de normale landetildelinger, som anerkendelse af og støtte til den indsats, der gøres i de partnerlande, der har gjort mest fremskridt med gennemførelsen af den godkendte reformdagsorden, der er fastlagt i deres handlingsplan. Ud fra en vurdering af de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af de (bredt definerede) regeringsførelsesaspekter, som er omhandlet i handlingsplanerne, kan denne støtte ydes som et supplement til nationale bevillinger, til støtte for en indsats på særligt vigtige områder under reformdagsordenen. Dette vil hjælpe reformivrige regeringer med at øge den nationale opbakning til gennemførelse af reformer.
- 700 mio. EUR (gennemsnitlig ca. 100 mio. EUR pr. år) til en naboskabsinvesteringsfond baseret på FEMIP², med henblik på at yde støtte til IFI-låneforanstaltninger i ENP-partnerlande. Der kunne med disse midler ydes støtte ved långivning fra EIB (inden for rammerne af bankens nye eksterne lånemandat), EBRD og muligvis udviklingsfinansierende medlemsstatsinstitutioner i overensstemmelse med fastlagte EUprioriteter. Det skønnes, at disse ressourcer kan fungere som løftestang for en tilførsel af et fire til fem gange så stort beløb i form af lån på lempelige vilkår til investeringsprojekter i ENP-partnerlande, i prioriterede sektorer som fastlagt i handlingsplanerne. Konkret støtte fra medlemsstaterne i form af deres egne bidrag til EU's tilskud til *trust fond*'en vil i meget høj grad være ønskelig og afspejle Den Europæiske Unions opbakning til en styrkelse af EU's naboskabspolitik. Hvis medlemsstaterne matcher EU's bidrag, vil der med faciliteten kunne tilvejebringes meget betydelige beløb i form af lån på lempelige vilkår. Forvaltningen af en sådan *trust fund* kunne inddrage alle bidragsydere i overensstemmelse med deres bidrag og graden af koordinering af deres politikker over for den pågældende region. Koordineringen mellem naboskabsinvesteringsfonden og EU's *trust fund* for infrastrukturer i Afrika vil gøre det muligt at skabe kohærens og synergi.

Under hensyn til den igangværende indsats for at forbedre koordineringen mellem EU-donorer som gruppe bør medlemsstaterne i stigende grad bringe deres egne samarbejdsprogrammer i overensstemmelse med de vedtagne prioriteter og reformdagsordener, som er fastlagt inden for rammerne af ENP-handlingsplanerne. Der bør også sikres fortsat koordinering med Verdensbankens aktiviteter.

Indsatsområder: Finansielt samarbejde

- maksimering af effekt og løftestangseffekt af begrænsede ressourcer
- facilitet for regeringsførelse
- naboskabsinvesteringsfond
- forbedret koordinering mellem medlemsstatsstøtte og EU-støtte.

² Facilitet for Euro-Middelhavsinvestering og –partnerskab.

4. KONKLUSIONER

I de to år, der er gået, siden lanceringen af EU's naboskabspolitik er denne langsigtede politiks store potentiale blevet bekræftet. Vi er nu nødt til at realisere dette potentiale ved at øge politikken troværdighed og effekt.

Naboskabspolitikken forbliver et separat område i forhold til EU-udvidelsesprocessen. For europæiske ENP-partnere er naboskabspolitikken på ingen måde bestemmende for den fremtidige udvikling af deres forbindelser til EU i henhold til traktatens bestemmelser. Uafhængigt af fremtidsudsigterne bør vi arbejde hen imod en vellykket gennemførelse af de godkendte reformdagsordener, således at alle vores naboer bringes tættere på EU.

Med henblik på at hjælpe vores naboer med at fortsætte virkeliggørelsen af krævende og omkostningskrævende reformdagsordener må vi fra vores side være i stand til at formulere et mere attraktivt tilbud. Vi kan gøre mere, når det drejer sig om økonomi og handel, visumlempelser og migrationsforvaltning, mellemfolkelige kontakter og kontakter mellem administratorer og lovgivningsansvarlige. Der kan også gøres mere med hensyn til politisk samarbejde, regionalt samarbejde og finansielt samarbejde. Nogle tiltag vil være forbundet med visse omkostninger, men disse omkostninger er ikke uforholdsmæssigt store - og det vil helt sikkert være dyrere ikke at gøre noget.

Den nødvendige indsats vil kræve, at medlemsstaterne lever op til deres forpligtelser. De forbedringer, der foreslås her, vil kræve både et helhjertet politisk engagement og et tilsvarende økonomisk og finansielt engagement. Kommissionen træffer også de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de naboskabspolitiske hensyn er fuldt integreret i alle aspekter i forbindelse med dens eget arbejde. Kommissionen ser frem til at drøfte disse idéer med Rådet og Parlamentet. Samtidigt vil det være vigtigt at fortsætte en åben dialog med vores partnerlande med henblik på at fremme fælles "ejerskab" i forhold til EU's naboskabspolitik. Kommissionen påtænker at organisere en konference på højt plan i 2007 med dette formål.

Som det fremgår af statusrapporterne, har EU's partnerlande allerede bekræftet deres eget engagement gennem vedtagelse og indledningsvis gennemførelse af de ambitiøse ENP-handlingsplaner. For at EU skal kunne støtte dem tilstrækkeligt i deres reformproces og tilskynde dem og belønne fremskridt, er det helt afgørende, at naboskabspolitikken potentiale også realiseres. Ovenstående forslag omfatter helt konkrete tilbud til vores ENP-partnere, som også er i EU's interesse.