



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 1.7.2003
KOM (2003) 393 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

Kohti uutta naapuruuspolitiikan välinettä

SISÄLLYSLUETTELO

I.	JOHDANTO	3
II.	TAVOITTEET	4
III	YHTEISTYÖN NYKYTILANNE	6
IV.	NAAPURUUSPOLITIIKAN VÄLINE: KAKSIVAIHEINEN LÄHESTYMISTAPA	7
	Ensimmäinen vaihe (2004–2006): naapuruuspoliittiset ohjelmat.....	7
	Toinen vaihe (vuoden 2006 jälkeen): uusi naapuruuspolitiikan väline.....	10
V.	JATKOTOIMET	11
	LIITE 1:Ehdotus alustavaksi luetteloksi naapuruuspoliittisista ohjelmista	13

I. JOHDANTO

1. Komissio ehdotti tiedonannossaan "Laajempi Eurooppa ja naapuruus: uusi kehys suhteille EU:n itäisiin ja eteläisiin naapureihin"¹ (jäljempänä 'Laajempi Eurooppa -tiedonanto'), että "EU:n olisi pyrittävä luomaan vaurauden ja ystävällismielisten naapuruussuhteiden alue [...] johon EU:lla olisi läheiset, rauhanomaiset ja yhteistyöhön perustuvat suhteet. [...] Tulevan vuosikymmenen aikana ja sitä pidemmällekin katsottaessa unionin kyky tarjota kansalaisilleen turvaa, vakautta ja kestävä kehitystä ei ole enää erotettavissa sen intressistä toimia tiiviissä yhteistyössä naapureidensa kanssa". Tällaisen politiikan kehittäminen on looginen seuraus laajentumisesta, joka tiedonannon mukaan "antaa uutta pontta pyrkimyksille luoda läheisemmät suhteet 385 miljoonaan asukkaaseen niissä maissa, jotka sijaitsevat unionin maa- ja merirajoilla, eli Venäjällä, läntisissä uusissa itsenäisissä valtioissa ja eteläisen Välimeren alueella".
 2. Yksi Laajempi Eurooppa -tiedonannossa mainituista seikoista oli mahdollisuus luoda uusi naapuruuspolitiikan väline, "joka perustuisi Phare-, Tacis- ja Interreg-ohjelmien yhteydessä raja-alueyhteistyön edistämisestä saatuihin myönteisiin kokemuksiin" ja jonka avulla keskityttäisiin "varmistamaan yhteistyön sujuvuus ja EU:n tulevien itäisten ja Välimeren alueen rajojen varma valvonta, edistämään kestävä taloudellista ja sosiaalista kehitystä raja-alueilla ja jatkamaan alueellista ja maiden välistä yhteistyötä". Uudella välineellä voitaisiin myös "välttää luomasta uusia jakolinjoja Eurooppaan sekä edistää vakautta ja vaurautta unionin uusien rajojen sisällä ja niiden ulkopuolellakin". Laajempi Eurooppa -tiedonannossa korostetaan lisäksi, että rajat ylittävistä kulttuuriyhteyksistä tulee entistä tärkeämpiä läheisyyspolitiikan yhteydessä.
- Kesäkuussa 2003 kokoontunut yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto suhtautui myönteisesti Laajempi Eurooppa -tiedonantoon ja pyysi komissiota esittämään tiedonannon uuden naapuruuspolitiikan välineen käsitteestä ja tarkastelemaan toimenpiteitä, joilla parannetaan eri välineiden yhteentoimivuutta. Tessalonikissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto antoi asialle siunauksena.
3. Tarkastellessaan tällaisen välineen luomismahdollisuutta komissio käytti lähtökohtanaan aiempina vuosina Interreg-, Phare- ja Tacis-ohjelmien yhteydessä koordinoinnista saatuja kokemuksia. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan varmistamiseksi välinettä olisi voitava soveltaa myös Cards-ohjelmasta ja Euro-Välimeri-kumppanuudesta hyötyvissä naapurimaissa, vaikka Länsi-Balkan ei kuulukaan Laajempi Eurooppa -tiedonannon poliittiseen kehykseen. Myös Bulgaria ja Romania on otettava huomioon, sillä niiden liittyessä Euroopan unioniin niiden rajoista läntisten uusien itsenäisten valtioiden ja Länsi-Balkanin kanssa tulee unionin uusia ulkorajoja Laajempi Eurooppa -tiedonannossa ei käsitellä Turkkiä uuden välineen yhteydessä, sillä Turkilla on EU:n kanssa jo nyt läheisemmät suhteet kuin muilla naapurivaltioilla, jotka eivät ole hakijamaita.
 4. Tässä tiedonannossa arvioidaan uuden naapuruuspolitiikan välineen luomismahdollisuuksia. Olemassa olevien rahoitusvälineiden (Interreg-, Phare- ja Tacis-rajaseutuyhteistyöohjelmat, Cards ja Meda) koordinoinnissa lyhyellä aikavälillä todettujen rajoituksien perusteella komissio ehdottaa kaksivaiheista

¹ KOM (2003) 104, 11.3.2003.

lähestymistapaa. Ensimmäisessä vaiheessa (2004–2006) keskitytään parantamaan merkittävästi eri rahoitusvälineiden välistä koordinoitua olemassa olevan lainsäädäntö- ja rahoituskehyksen puitteissa. Toisessa vaiheessa (vuoden 2006 jälkeen) komissio aikoo ehdottaa uutta rahoitusvälinettä, jolla vastataan Laajempi Eurooppa -tiedonannossa esitettyihin yhteisiin haasteisiin.

5. Tässä tiedonannossa on neljä osaa. Johdantoa seuraavassa toisessa osassa luetaan tärkeimmät tavoitteet ja kolmannessa osassa kuvataan nykytilannetta olemassa olevien yhteistyövälineiden kannalta katsottuna. Neljännessä osassa puolestaan käsitellään käytännön toimenpiteitä, jotka komissio aikoo toteuttaa vuoteen 2006 mennessä lujittaakseen ulkorajayhteistyötä nykyisessä lainsäädäntökehyksessä. Tämän jälkeen analysoidaan alustavasti vuoden 2006 jälkeisiä vaihtoehtoja antamalla esimerkkejä keskeisistä kysymyksistä, joita on tarkasteltava uutta naapuruuspolitiikan välinettä luotaessa. Lopuksi kuvataan toimia tässä tiedonannossa esitettyjen ehdotusten täytäntöönpanemiseksi.

II. TAVOITTEET

6. Laajentumisella on huomattava positiivinen vaikutus niin nykyisiin ja tuleviin jäsenvaltioihin kuin naapurivaltioihin. Laajentumisen myötä syntyy uusia mahdollisuuksia ja uusia haasteita: olemassa olevat elintasoerot unionin ja sen rajanaapureiden välillä voivat syventyä, kun kasvu on nopeampaa uusissa jäsenvaltioissa kuin niiden naapurimaissa; on pystyttävä vastaamaan yhteisiin haasteisiin ympäristön, kansanterveyden sekä järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisen ja torjunnan aloilla; tehokas ja turvallinen rajavalvonta on tärkeää pyrittäessä suojelemaan yhteisiä rajoja ja helpottamaan laillista kaupankäyntiä ja rajanylitystä. Yhtä tärkeää on, että pitkäaikaisia rajat ylittäviä kulttuuriyhteyksiä pikemminkin kannustetaan kuin estetään.

LAAJENTUNEEN EUROOPAN UNIONIN ULKORAJAT VUODEN 2006 JÄLKEEN

Itä: tulevalla EU:n itärajalla uusien itsenäisten valtioiden kanssa on kahdeksan jäsenvaltiota ja neljä naapurimaata. Tämä 5 000 kilometriä pitkä maaraja ulottuu pohjoisesta Barentsinmereltä etelään Mustallemerelle ja halkoo maantieteellisesti, taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti toisistaan hyvin paljon eroavia alueita. Köyhyystilanne on tällä rajalla vaikea. Kulttuurisiteet ovat tällä alueella erityisen tärkeitä, sillä yhteisöt ovat asuneet jo pitkään seuduilla, joiden rajoja on siirretty edestakaisin moneen kertaan.

Kaakko: tulevilla rajoilla on viisi Länsi-Balkanin maata, ja niiden ympärillä sijaitsee kuusi jäsenvaltiota. Kyseisillä mailla on pitkäaikaiset perinteiset yhteydet. Yhteistyön kannalta kiinnostavimpia aiheita voisivat olla nykyinen taloudellinen kanssakäyminen sekä lainsäädännön kehittämisestä ja julkishallinnon uudistuksesta ehdokasmaissa saadut kokemukset.

Etelä: Euroopan unionin sekä Välimeren itäisten ja eteläisten maiden välinen raja on miltei yksiomaan merirajaa. Alueella sijaitsee kahdeksan jäsenvaltiota ja kymmenen naapurimaata. Se kattaa Välimeren rannikon koko sen pituudelta (noin 5 500 km) ja käsittää lukuisia meriyhteyksiä, joiden etäisyydet vaihtelevat suuresti. Rajalle on ominaista läntisen ja eteläisen Välimeren alueen väliset suuret kehityserot mutta myös läheiset historialliset, kulttuuriset ja asukkaiden väliset yhteydet.

7. Vaikka poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset tilanteet poikkeavat eri rajoilla toisistaan (ks. kehysteksti jäljempänä), tärkeimmät yhteistyötavoitteet ovat kaikille lähestulkoon samat. Tästä syystä uuden naapuruuspolitiikan välineen yhteydessä noudatettavaa lähestymistapaa olisi sovellettava johdonmukaisesti Euroopan unionin sekä läntisten uusien itsenäisten valtioiden, Länsi-Balkanin maiden ja Välimeren maiden välisillä nykyisillä ja tulevilla rajoilla.
8. Laajempi Eurooppa -tiedonannossa esitetyn kokonaistilanteen perusteella uuden naapuruuspolitiikan välineen ja ensimmäisen vaiheen tavoitteiksi olisikin valittava edellä esitetyn perusteella seuraavat aiheet.

8.1. *Kestävän taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistäminen rajaseutualueilla*

Euroopan unionin ja sen naapurimaiden välinen tiiviimpi yhteistyö vauhdittaa taloudellista ja sosiaalista kehitystä ja vähentää köyhyyttä rajaseutualueilla lisäämällä kauppaa ja investointeja, edistämällä rajat ylittävää yhteistyötä talous- ja sosiaalipoliittisissa kysymyksissä, kannustamalla liikenne- ja energia-alan yhteistyötä ja yhdistämällä naapurimaat lujemmin Euroopan laajuiseen yhteistyöhön.

EU:n markkinoiden läheisyys lisää pääsääntöisesti EU:n ulkopuolisten naapurialueiden houkuttavuutta ja tarjoaa niille uusia mahdollisuuksia. Nämä alueet pystyvät tätä nykyä tarjoamaan usein myös luontaisia taloudellisia etuja (esim. halvempi työvoima tai alhaisemmat kuljetuskustannukset).

8.2. *Yhteistyö yhteisiin haasteisiin vastaamiseksi ympäristön, kansanterveyden sekä järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisen ja torjunnan aloilla*

Kuten Laajempi Eurooppa -tiedonannossa todetaan "uhkat yhteiselle turvallisuudelle - olipa kyse ympäristöön tai ydinvoiman käyttöön liittyvien vaarojen kansainvälisestä ulottuvuudesta, tarttuvista taudeista, laittomasta maahanmuutosta, salakaupasta, järjestäytyneestä rikollisuudesta tai terroristiverkoista - edellyttävät yhteisiä lähestymistapoja, jotta niihin voitaisiin puuttua kattavasti". Vaikka monet näistä ongelmista on mahdollista ratkaista vain laajemman kansainvälisen yhteistyön avulla, alueellinen ja rajat ylittävä yhteistyö on myös tärkeässä asemassa. Tämä seikka olisi otettava huomioon uutta välinettä luotaessa.

8.3. *Tehokkaiden ja turvallisten rajojen luominen*

Molemminpuolinen vauraus ja turvallisuus edellyttää tehokasta rajavalvontaa. Kaupankäyntiä ja rajanylitystä on helpotettava, mutta samalla on ehdottomasti turvattava Euroopan unionin rajat salakuljetusta, laitonta kauppaa, järjestäytyntä rikollisuutta (myös terrorismia) ja laitonta siirtolaisuutta (myös kauttakulkumuuttoa) vastaan. Alueellisesta ja rajat ylittävästä yhteistyöstä on kansallisen toiminnan ohella hyötyä puututtaessa näihin haasteisiin.

8.4. *"People-to-people" -tyyppisten paikallisten toimien edistäminen*

Ottaen huomioon EU:n ulkorajat ylittävät pitkäaikaiset kulttuuriyhteydet on tärkeää, että EU:n uutta ulkorajaa ei nähdä paikallisella tasolla esteenä olemassa oleville yhteyksille ja yhteistyölle. Tällaisella yhteistyöllä on pitkä perinteet erityisesti laajentuneen unionin maarajoilla. Tämän vuoksi olisi rohkaistava alueellisia ja paikallisia rajat ylittäviä yhteyksiä, sillä ne edistävät kanssakäymistä ja tehostavat paikallisyhteisöjen välistä talous-, sosiaali-, kulttuuri- ja koulutusalan yhteistyötä.

Uuden välineen tulisi täydentää muita EU:n politiikkoja ja välineitä, kansalliset rahoitustukiohjelmat mukaan luettuna, samoin kuin erityisiä alakohtaisia politiikkoja ja välineitä (esim. Schengen-järjestely, Equal, Tempus jne.) sekä oltava johdonmukainen niiden kanssa.

III. YHTEISTYÖN NYKYTILANNE

9. Tällä hetkellä yhteistyötä Euroopan unionin nykyisillä ja tulevilla ulkorajoilla tuetaan monista välineistä (ks. kehysteksti jäljempänä). Nämä välineet perustuvat eri asetuksiin, joten hankkeet tunnistetaan, valitaan ja toteutetaan eri tavoin. Tästä syystä todellisten yhteishankekokonaisuuksien (joilla on yhteinen tavoite ja joita toteutetaan samanaikaisesti rajan molemmiin puolin) toteuttaminen on vaikeaa. Tilintarkastustuomioistuin, Euroopan parlamentti ja neuvosto ovatkin kritisoineet toistuvasti välineiden ja menettelyjen monimuotoisuutta ja tästä johtuvia täytäntöönpanon heikkouksia.

RAJAT YLITTÄVÄÄ JA PIENALUEIDEN/VALTIOIDEN VÄLISTÄ YHTEISTYÖTÄ EDISTÄVÄT EU:N VÄLINEET

- **Interreg-yhteisöaloitteessa**², joka on Euroopan unionin rakennerahastoihin kuuluva rahoitusväline, tuetaan rajat ylittävää ja valtioiden välistä yhteistyötä jäsenvaltioissa ja naapurimaissa. Vaikka naapurimaat osallistuvat täysipainoisesti Interreg-ohjelmien toteuttamiseen, rakennerahastoja voidaan käyttää ainoastaan unionin sisällä. Euroopan unionin ulkorajoilla toteutettavat Interreg-ohjelmat edellyttävätkin muuta rahoituslähdettä naapurimaassa toteutettaville toimille.
- Liittymistä valmistelevaan Phare-välineeseen kuuluvista **Phare - rajaseutuyhteistyöohjelmista**³ (cross border co-operation, CBC) tuetaan rajat ylittävää yhteistyötä jäsenvaltioiden kesken ja ehdokasmaiden välillä. Rajat ylittävä yhteistyö ehdokasmaiden ulkorajoilla on toistaiseksi rahoitettu kansallisista Phare-ohjelmista. Kaudella 2004–2006 Phare CBC:n maantieteellinen alue laajennetaan Bulgarian ja Romanian ulkorajoille.
- Uusissa itsenäisissä valtioissa tuetaan **Tacis CBC -ohjelmasta**⁴ rajat ylittävää yhteistyötä Venäjän, Valko-Venäjän, Ukrainan ja Moldovan läntisillä raja-alueilla. Tällä hetkellä painotetaan varsinkin pienhankeohjelmaa, josta on tuettu yhdessä Interregin kanssa yhä enenevässä määrin rajat ylittäviä ja muita yhteistyöhankkeita.
- Länsi-Balkanilla **Cards**⁵ on vakautus- ja assosiaatioprosessin tärkein väline, josta tuetaan monenlaisia tällä alalla toteutettavia toimia. Cards-asetuksessa tavoitteeksi asetetaan alueellisen, valtioiden välisen, rajat ylittävän ja alueiden välisen yhteistyön edistäminen edunsaajamaiden kesken, niiden ja Euroopan unionin välillä sekä edunsaajamaiden ja alueen muiden maiden välillä. Cards-välineeseen ei vielä kuulu yhtään rajat ylittävää yhteistyöohjelmaa.

² Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999, 26.6.1999, ja Interreg III:n suuntaviivat, EYVL C 143, 23.5.2000.

³ Komission asetus (EY) N:o 2760/98, 18.12.1998.

⁴ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 99/2000, 29.12.1999.

⁵ Neuvoston asetus (EY) N:o 2666/2000, 5.12.2000.

- Välimeren alueen **Meda-ohjelmasta**⁶ tuetaan laajemmin alueellista yhteistyötä Välimeren eteläisten ja itäisten maiden välillä, mutta siitä ei ole vielä myönnetty rahoitusta suoraan yhteistyöhön jäsenvaltioiden kanssa.

10. Nykyinen lainsäädäntökehys ja menettelyt ovat toimineet tähän asti tehokkaasti, mutta ne ovat aiheuttaneet myös monia hankaluuksia, jotka rajoittavat yhteistyötä ulkorajoilla. Hankaluuksien taustalla ovat yhteisön varojen varsin erilaiset varainhoitojärjestelmät, joissa komissiolla sekä kansallisilla, alueellisilla tai paikallisilla viranomaisilla on omat tehtävänsä ja vastuunsa. Eroavuudet koskevat erityisesti rahoitusosuuksien suuruutta, ohjelmamenettelyä (eri ohjelmakaudet), hankkeiden valintaa (erilaiset arviointi-, valinta- ja päätöksentekomenettelyt), hankkeiden toteutusta (sisäisissä ja ulkoisissa hankintamenettelyissä sovellettavat erilaiset säännöt) ja hankkeiden seurantaa (erilaiset raportointi-, seuranta- ja arviointimenettelyt).

IV. NAAPURUUSPOLITIIKAN VÄLINE: KAKSIVAIHEINEN LÄHESTYMISTAPA

11. Komissio on onnistunut parantamaan merkittävästi Interreg-aloitteen ja Phare CBC -ohjelman välistä koordinoitua jo vuosikautia käytettyjen yhteisten koordinoitirakenteiden, ohjelmamenettelyjen ja valintamenettelyjen ansiosta. Myös Interreg-aloitteen ja Tacis CBC -ohjelman koordinoinnissa on edistytty varsinkin Suomen ja Venäjän rajaseutualueilla. Tällaisten koordinoitintoimien vaikutusta rajoittavat kuitenkin erilaiset lainsäädäntö- ja budjettikehykset. Uusi naapuruuspolitiikan väline antaa mahdollisuuden soveltaa yhtenäistä lähestymistapaa EU:n ulkorajat ylittävässä yhteistyössä, jolloin myös tämänhetkiset ongelmat ratkeaisivat.
12. Uuden naapuruuspolitiikan välineen luominen herättää kuitenkin erityisesti ulkoisten ja sisäisten rahoituslähteiden erillään pitämisen kannalta katsottuna monia lainsäädäntö- ja budjettikehykseen liittyviä kysymyksiä, joita ei voida oitis ratkaista. Koska nykyiset rahoitusnäkymät ulottuvat vuoden 2006 loppuun ja joitakin välineitä koskevat rahoitussitoumukset on jo nyt tehty siihen saakka, komissio aikoo edetä kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa (vuoteen 2006) keskitytään pragmaattisesti ja dynaamisesti parantamaan nykyisiä menettelyjä, tehostamaan yhteistyötä ja lisäämään sen näkyvyyttä olemassa olevan lainsäädäntökehysten puitteissa. Vuodesta 2007 pyritään löytämään kauaskantoisempi ratkaisu, johon liittyy myös uuden naapuruuspolitiikan välineen luominen sen jälkeen, kun asiaankuuluvat lainsäädäntö- ja budjettikysymykset on arvioitu.

ENSIMMÄINEN VAIHE (2004–2006): NAAPURUUSPOLIITTISET OHJELMAT

13. Vuosina 2004–2006 tehtävän työn olisi perustuttava erityisesti eri välineiden koordinoinnissa saavutettuun edistykseen ottaen samalla huomioon vuonna 2006 päättyvää nykyistä ohjelmakautta koskevien sitoumusten ja velvoitteiden noudattaminen. Huomiota olisi kiinnitettävä myös Bulgarian ja Romanian liittymistä edeltäviin erityistarpeisiin.

⁶ Neuvoston asetus (EY) N:o 2698/2000, 27.11.2000.

14. Komissio aikookin ehdottaa, että tässä vaiheessa otetaan käyttöön **naapuruuspoliittisia ohjelmia**, jotka kattavat laajentuneen unionin ulkorajat. Ohjelmat valmistellaan yhteistyössä molemmien puolin rajaa tulevien edustajien kanssa. Naapuruuspoliittisiin ohjelmiin kuuluu monenlaisia, edellä 8 kohdassa lueteltuihin tavoitteisiin perustuvia toimia. Esimerkkeinä mainittakoon infrastruktuurit liikenteen, ympäristön, energian, rajanylityspaikkojen ja sähköisen viestinnän alalla; investoinnit taloudelliseen ja sosiaaliseen koheesioon (tuottavat investoinnit, henkilöresurssien kehittäminen, liiketoiminnan infrastruktuurit, yhteistyö tutkimuksen, teknologian ja innovaatioiden alalla); "people-to-people" toimet (kanssakäyminen ja yhteistyö kulttuurin ja koulutuksen alalla); henkilöiden liikkuvuuden hallinnan edistäminen ja yhteiskunnallisten laitosten kehittämisen tukeminen (oikeus- ja sisäasiat, raja- ja tullivalvonta, vastaaminen muihin yhteisiin haasteisiin). On kuitenkin huomattava, että eräät lähialuepolitiikkaan liittyvät kysymykset on ehkä tarpeen sisällyttää kansallisiin ohjelmiin. Naapuruuspoliittisia ohjelmia valmisteltaessa varmistetaan koordinointi nykyisten ja parhaillaan toteutettavien yhteistyöohjelmien kanssa samoin kuin täydellinen johdonmukaisuus asiaa koskevien maa- ja aluekohtaisten strategia-asiakirjojen kanssa.
15. Naapuruuspoliittisten ohjelmien yhteydessä voitaisiin soveltaa yksinkertaista hakuprosessia, johon liittyy yksi ehdotuspyyntö molemmien puolin rajaa, ja yhteistä hankevalintaprosessia. Naapuruuspoliittiset ohjelmat rahoitettaisiin olemassa oleville ohjelmille kohdennetuista varoista. Päätöksentekoprosessit olisivat samat kuin nykyisinkin. Liitteessä 1 on luettelo mahdollisista naapuruuspoliittisista ohjelmista.
16. **Interreg**-ohjelmat valmistellaan rajaseutualueilla yhteistyössä kyseisistä maista tulevien kansallisten, alueellisten ja paikallisten kumppanien kanssa. Tämä tarkoittaa sitä, että ohjelmat ovat jo hajautettuja ja niitä voidaan näin ollen käyttää naapuruuspoliittisten ohjelmien mallina. Interreg-ohjelmien nykyisestä maantieteellisestä jakautumisesta voidaan niin ikään ottaa mallia naapuruuspoliittisiin ohjelmiin. Interreg-ohjelmiin sisältyy sekä kahdenvälisiä rajat ylittäviä yhteistyöohjelmia (Interreg A) että laajempia pienalueiden ja valtioiden välisiä yhteistyöohjelmia (Interreg B). Interreg B -ohjelmiin voi kuulua myös kahdenvälisiä hankkeita, jos niillä odotetaan olevan vaikutuksia laajemmalla valtioiden välisellä tasolla. Olemassa olevia ohjelmia (esim. Suomen ja Venäjän raja) on ehkä tarpeen muuttaa lisäämällä niihin uusia tavoitteita ja ottamalla huomioon molemmien puolin rajaa esiintyneitä kysymyksiä ja toimintalinjoja. Komissio aikoo lisäksi muuttaa Interreg-suuntaviivoja siten, että jäsenvaltioille ja Meda-kumppaneille tarjoutuu mahdollisuus suorempaan yhteistyöhön.

Tacisin osalta laaditaan raja-alueyhteistyöohjelmaa koskeva strategia-asiakirja ja tavoiteohjelma vuosiksi 2004–2006. Vuotuiset toimintaohjelmat laaditaan ottaen huomioon naapuruuspoliittisten ohjelmien niihin edellyttämät muutokset (mm. erilliset ohjeelliset budjettimäärärahat kullekin naapuruuspoliittiselle ohjelmalle).

Cardsin osalta naapuruuspoliittisten ohjelmien edellyttämät muutokset sisällytetään monivuotiseen alueohjelmaan ja siihen perustuviin vuotuisiin toimintaohjelmiin.

Medan osalta naapuruuspoliittinen lähestymistapa sisällytetään vuosien 2004 ja 2006 monivuotisiin tavoiteohjelmiin kehittämällä erityisohjelmia jäsenvaltioiden yhteistyötä varten.

Bulgarian ja Romanian sekä läntisten uusien itsenäisten valtioiden ja Länsi-Balkanin välisillä rajoilla (uudet ulkorajat) toteutettavat **Phare CBC** -ohjelmat laaditaan kaudeksi 2004–2006 ja niitä voidaan käyttää mallina naapuruuspoliittisia ohjelmia laadittaessa.

17. Naapuruuspoliittisen ohjelman lähestymistavan mukaisesti molemmin puolin rajaa toteutetaan yksittäisiä hankkeita. Kunkin hankekokonaisuuden sisäiset ja ulkoiset hankkeet toteutetaan näin ollen pikemminkin rinnakkain kuin jälkikäteen tai erillään.

UUDET NAAPURUUSPOLIITTISET ULKORAJAOHJELMAT

Naapuruuspoliittinen ohjelma (johon myös Interreg, Phare CBC, Tacis, Cards ja Meda kuuluvat) luodaan seuraavasti:

- Kuhunkin naapuruuspoliittiseen ohjelmaan kuuluvalla alueella kohdennetaan erityinen määräraha nykyisten rahoitusnäkyvien puitteissa olemassa olevista välineistä. Komissio vahvistaa jäsenvaltiokohtaisen rahoituksen tekemällä päätöksen rakennerahastoista ohjelmalle myönnettävästä rahoitusosuudesta.
- Ohjelman toimintalinjoissa otetaan huomioon molemmin puolin rajaa asetetut tavoitteet ja toteutettavat toimet sekä Laajempi Eurooppa -tiedonannon tavoitteet.
- Ohjelman komitearakenteita koskevilla säännöillä varmistetaan tasapainoinen osallistuminen molemmin puolin rajaa ja komission asianmukainen edustus.
- Kussakin ohjelmassa sovelletaan yksinkertaista haku- ja valintaprosessia kunkin hankekokonaisuuden sisäisiin ja ulkoisiin hankkeisiin.
- Yhteishankekokonaisuuksien sisäisiin ja ulkoisiin hankkeisiin sovellettavat päätöksentekoprosessit samoin kuin hankinta- ja maksatusmenettelyt ovat edelleen samat kuin nykyisissä asetuksissa säädetään.
- Niin sisäisten kuin ulkoistenkin hankkeiden seuranta-, raportointi- ja arviointimenettelyt yhdenmukaistetaan. Parhaiden toimintatapojen ja eri hankekokonaisuuksista saatujen kokemusten säännöllistä vaihtoa olisi myös kannustettava.

18. Edellä kuvattu menettely ei edellytä uusia rahoitussääntöjä, koska unionissa käytetään rakennerahastovaroja ja sen ulkopuolella ulkopuolisia varoja. Yhteishankekokonaisuudet (joissa kussakin on sisäinen ja ulkoinen hanke) valitsee naapuruuspoliittisen ohjelman valintakomitea, joka koostuu molemmin puolin rajaa tulevista paikallisista ja kansallisista virkamiehistä.

19. Lainsäädännön kannalta katsottuna ohjelmiin sisältyvät jäsenvaltioissa toteutettavat toimet ovat edelleen Interreg-ohjelmia, joten niihin sovelletaan jatkossakin rakennerahastosäännöksiä. Ohjelmien ulkoisiin osatekijöihin sovelletaan puolestaan niitä koskevaa asetusta, ja ne noudattavat niitä koskevaa strategiaa sekä niitä koskevia tavoite- ja toimintaohjelmia, jotka komissio on hyväksynyt kuultuaan asiaa käsittelevää hallintokomiteaa. Ohjelmiin osallistuvien kumppanien kannalta katsottuna molemmat osatekijät pannaan kuitenkin täytäntöön yhden naapuruuspoliittisen ohjelman puitteissa.

20. Vaikka naapuruuspoliittisissa ohjelmissa noudatetaan nykyisiä rahoitusnäkymiä ja vuosiksi 2004–2006 sovittua ohjelmamenettelyä, niiden riittävä rahoitus on turvattava, jotta voidaan varmistaa ohjelmien todellinen vaikutus ja näkyvyys sekä rohkaista toimijoita osallistumaan aktiivisesti niiden toteuttamiseen molemmiin puolin rajaa. Naapuruuspoliittisissa ohjelmissa on otettava huomioon myös käytännön kysymykset, jotka liittyvät hallintoon ja kumppanimaiden kykyyn hyötyä tuesta. Komissio ei aio tässä vaiheessa puuttua tavanomaisiin talousarvioon ja ohjelmatyöhön liittyviin menettelyihin vaan katsoo, että ohjelmien kokonaismäärärahat vuosina 2004–2006 voisivat olemassa olevien välineiden ja rahoitusnäkemien mukaisesti olla noin 955 miljoonaa euroa. Tästä summasta Interregin osuus olisi 700 miljoonaa euroa, Pharen 90 miljoonaa euroa, Tacisin 75 miljoonaa euroa, Cardsin 45 miljoonaa euroa ja Medan 45 miljoonaa euroa. Komissio tekee välineen ulkopuolista rahoitusta koskevat yksityiskohtaisemmat ehdotukset ohjelmakohtaisesti asiaa käsitteleville hallintokomiteoille tavanomaiseen tapaan myöhemmin.

TOINEN VAIHE (VUODEN 2006 JÄLKEEN): UUSI NAAPURUUSPOLITIIKAN VÄLINE

21. Edellisessä osassa kuvatus lähestymistavan ansiosta eri välineiden koordinoitua hankaloittavat monet esteet poistuvat. Sen avulla pystytään myös luomaan edellytykset uuden naapuruuspolitiikan välineen luomiseksi vuoden 2006 jälkeen.
22. Välineen toimintaperiaatteet EU:n ulkorajan molemmiin puolin olisivat täysin vastaavat, minkä ansiosta voitaisiin omaksua kokonaisvaltaisempi lähestymistapa suunniteltaessa ulkorajalla toteutettavia rajat ylittäviä ja alueellisia yhteistyötoimia. Lisäksi välineessä voitaisiin ottaa huomioon käytännön ongelmat, joita ei ole saatu ratkaistua edellä kuvatuista toimista huolimatta (mm. rahoituksen käyttöä - missä ja milloin - haitanneet rajoitukset).

ERILAISET OHJELMAT ERI ALUEILLE

Laajentuneen Euroopan unionin ulkorajoilla käytettävä naapuruuspolitiikan väline olisi loogisesti liitettävä ulkopoliittisiin ohjelmiin ja prosesseihin, ja sen olisi oltava johdonmukainen niiden kanssa. Huomioon olisi otettava eri alueilla jo tunnistetut painopisteet.

Idässä olisi korostettava rajat ylittävää ulottuvuutta jo pelkästään maarajan pituuden perusteella. Laajempi Eurooppa -tiedonannon mukaan *"voitaisiin harkita uusia aloitteita alueellisen yhteistyön kannustamiseksi Venäjän ja läntisten uusien itsenäisten valtioiden välillä. Näissä voitaisiin hyödyntää pohjoisen ulottuvuuden käsitettä laajemman ja kattavamman lähestymistavan omaksumiseksi naapuruuteen liittyviin asioihin"*.

Länsi-Balkanilla Cards-ohjelma sisältää strategian alueen maiden tukemista varten. Ohjelman tavoitteena on auttaa Balkanin maita tulevan EU-jäsenyyden valmisteluissa ja luoda strategiset puitteet niiden suhteille EU:n kanssa. Kuten Cards-asetuksessa määritellään, keskeisessä asemassa on alueellinen, rajat ylittävä, valtioiden välinen ja alueiden välinen yhteistyö.

Välimeren alueella maarajat eivät ole niin keskeisessä asemassa. Lyhyiden merimatkojen ansiosta jäsenvaltioiden sekä eteläisten ja itäisten Välimeren kumppanien väliset yhteydet ovat kuitenkin tiiviit ja läheiset. Lisäksi Laajempi Eurooppa -tiedonannossa *"kannustetaan voimakkaasti alueellisen ja pienalueiden välisen yhteistyön lisäämistä eteläisen Välimeren maiden kesken"*.

23. Naapuruuspolitiikan välineen ansiosta olisi mahdollista yhdistää tavoitteita, jotka liittyvät samanaikaisesti sekä ulkopoliittikkaan että taloudelliseen ja sosiaaliseen koheesioon. Tällainen yhdistelmä varmistaisi esimerkiksi Interreg- ja Phare CBC -ohjelmien yhteydessä jo onnistuneesti toteutuneen paikallisen ja alueellisen yhteistyön jatkuvuuden ja täydentäisi sitä laajemmilla geopoliittisilla tavoitteilla, joiden merkitys - kuten Laajempi Eurooppa -tiedonannossa todetaan - kasvaa laajentumisen jälkeen.
24. Välineessä olisi otettava oppia rajat ylittävästä yhteistyöstä saaduista aikaisemmista kokemuksista. Välineen olisi oltava yksinkertainen ja, jotta kaikki kiinnostuneet toimijat pääsisivät siitä osallisiksi, mukaan olisi otettava kaikki toimijat Euroopan laajuisella, kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.
25. Ennen ajatuksen viemistä pidemmälle on tarkasteltava kriittisesti sisäisen ja ulkopuolisen EU:n rahoituksen yhdistämistä haittaavia oikeudellisia ja budjettirajoituksia. Rakennerahastovaroja ei voida tällä haavaa käyttää Euroopan unionin ulkopuolella eikä ulkoisia välineitä Euroopan unionin sisällä. Ongelman ratkaisemiseksi voitaisiin harkita seuraavia vaihtoehtoja:
 - laajennetaan olemassa olevan yhteistyövälineen sisältöä ja maantieteellistä aluetta, jotta varoja voitaisiin käyttää ulkorajan molemmin puolin, eli naapuruuspolitiikan välineen lähtökohtana olisi jokin olemassa oleva väline (esim. sallitaan Interreg-varojen käyttö unionin ulkopuolella);
 - annetaan uusi asetus, jossa säädetään, että välineestä voidaan rahoittaa toimia unionissa ja sen ulkopuolella.; välineellä on oma budjettikohtansa. Voituaisiin harkita myös yhtä välinettä, jolla on kaksi erillistä budjettikohtaa. Tässä tapauksessa olisi kuitenkin käsiteltävä kysymyksiä, jotka liittyvät hankkeiden sisäiseen ja ulkoiseen yhteisrahoitukseen;
 - keskitytään olemassa olevien välineiden koordinoointiin vuosiksi 2004–2006 ehdotettujen naapuruuspoliittisten ohjelmien perusteella, otetaan oppia saaduista kokemuksista ja mahdollisesti laajennetaan kyseisten ohjelmien tavoitteita ja rahoitusta; tarvittaessa parannetaan menettelyjä.
26. Pitkän aikavälin vaihtoehtoja on vielä tarkasteltava. Komissio laatiikin parhaillaan arviota niiden toteutettavuudesta ja vaikutuksesta yhteistyöhön ulkorajoilla.

V. JATKOTOIMET

27. Komissio aikoo ottaa IV osassa kuvatut naapuruuspoliittiset ohjelmat käyttöön viipymättä. Siksi on tarpeen:

- muuttaa olemassa olevia Interreg-ohjelmia siten, että niissä otetaan huomioon naapuruuspoliittisen ohjelman käsite;
 - varmistaa, että naapuruuspoliittisen ohjelman käsite otetaan täysin huomioon valmisteltaessa Interreg-ohjelmiin kuuluvia uusia ulkorajaohjelmia liittymässä olevissa maissa;
 - muuttaa kahdenvälisen rajat ylittävän yhteistyön mahdollistamiseksi Interreg-suuntaviivoja lisäämällä niihin Espanjan, Ranskan, Italian ja Kreikan eteläiset alueet, jotka voivat toteuttaa yhteistyötoimia eteläisten Välimeren kumppanimaiden kanssa;
 - laatia Tacis CBC:n osalta syksyllä 2003 tavoiteohjelma tarvittavine muutoksineen vuosiksi 2004–2006;
 - myöntää Cardsin osalta vuosien 2004–2006 monivuotisesta alueohjelmasta naapuruuspoliittiseen ohjelmaan sisältyvään yhteistyöhön tarvittavat erityiset varat;
 - myöntää Medan osalta vuosien 2004–2006 monivuotisesta ohjelmasta naapuruuspoliittiseen ohjelmaan sisältyvään yhteistyöhön tarvittavat erityiset varat;
 - ottaa huomioon naapuruuspoliittisen ohjelman käsite valmisteltaessa Bulgarian ja Romanian sekä läntisten uusien itsenäisten valtioiden ja Länsi-Balkanin maiden välisillä rajoilla vuosina 2004–2006 toteutettavia Phare CBC -ohjelmia.
28. Komission on tutkittava tarkemmin IV osan 2 kohdassa mainittuja oikeudellisia ja talousarvioon liittyviä seikkoja ennen lopullisen kannan muodostamista. Työt ovat jo alkaneet ja ne jatkuvat vuoden 2003 toiselle vuosipuoliskolle.
29. Komissio aikoo esittää uusia rahoitusnäkymiä koskevat suuntaviivat vuoden 2003 loppuun mennessä. Komissio tekee yksityiskohtaisemmat ehdotukset uudesta naapuruuspolitiikan välineestä (vuoden 2006 jälkeen) edellä mainittujen suuntaviivojen ja kolmannen koheesioraportin perusteella.

LIITE 1

Ehdotus alustavaksi luetteloksi naapuruuspoliittisista ohjelmista

Naapuruuspoliittinen ohjelma	Maat
Pohjoinen (Kolarctic)	Fin, S, N, Rus
Karjala	Fin, Rus
Kaakkois-Suomi/Venäjä	Fin, Rus
Viro/Latvia/Venäjä	EE, LV, Rus
Latvia/Liettua/Valko-Venäjä	LV, LT, Bel
Liettua/Puola/Venäjä	LT, PL, Rus
Puola/Ukraina/Valko-Venäjä	PL, UKR, Bel
Unkari/Slovakia/Ukraina	Hun, SLK, UKR
Slovenia/Unkari/Kroatia	SLN, Hun, HR
Unkari/Romania/Serbia & Montenegro	HUN, Rom, SeM
Italia/Adrianmeri	I, HR, BiH, SM, ALB
Italia/Albania	I, ALB
Kreikka/Albania	GR, ALB
Kreikka/Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia	GR, FYROM
Espanja/Marokko	E, MAR
Gibraltar/Marokko	UK, MAR
Romania/Ukraina	Rom, UKR
Romania/Moldova	Rom, MOL
Bulgaria/Serbia & Montenegro	Bul, SeM
Bulgaria/Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia	Bul, FYROM
Itämeri	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
Läntisen Välimeren alue	I, F, E, P, UK, Mal, (MAR, ALG, TUN)
Archimed	GR, I, Mal, Cyp, (TUR, EGY, ISR, LEB, SYR, Pal, Jor)

Tämä ohjelmaluettelo on ohjeellinen ja perustuu nykyisten ja tulevien jäsenvaltioiden Interreg-ohjelmiin sekä laajentuneen unionin ulkorajoilla toteutettaviin tuleviin Phare CBC -ohjelmiin.