

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.4.2009
COM(2009) 188 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

Tenuitvoerlegging van het Europees nabuurschapsbeleid in 2008

{SEC(2009) 511}
{SEC(2009) 512}
{SEC(2009) 513}
{SEC(2009) 514}
{SEC(2009) 515}
{SEC(2009) 516}
{SEC(2009) 517}
{SEC(2009) 518}
{SEC(2009) 519}
{SEC(2009) 520}
{SEC(2009) 521}
{SEC(2009) 522}
{SEC(2009) 523}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

Tenuitvoerlegging van het Europees nabuurschapsbeleid in 2008

1. DE STRATEGISCHE CONTEXT: EEN CRISISJAAR

2008 was een moeilijk jaar voor de tenuitvoerlegging van het Europees nabuurschapsbeleid. De laatste maanden van het jaar werden gekenmerkt door crisissen die op de lange termijn grote uitdagingen zullen zijn voor dit cruciale EU-beleid. Twee gewelddadige conflicten braken uit: de oorlog tussen Rusland en Georgië in augustus 2008 en de Israëliëse inval in Gaza in december 2008/januari 2009. Rond de jaarwisseling werd de gastoevoer naar de EU-partners in het oosten en de EU verstoord als gevolg van een geschil tussen Oekraïne en Rusland. Tot slot werd het hele gebied van het Europees nabuurschapsbeleid, met name het oostelijk deel daarvan, getroffen door de verscherping van de wereldwijde financiële en economische crisis. Deze ongunstige situatie benadrukt opnieuw de grote behoefte aan nog actievere en tastbaardere EU-steun voor het nabuurschapsgebied, ter bevordering van de wederzijdse welvaart, stabiliteit en veiligheid.

Ondanks de moeilijke algemene context hebben de EU-partners op enkele belangrijke terreinen aanzienlijke vorderingen gemaakt met de tenuitvoerlegging van het Europees nabuurschapsbeleid, een bewijs van de rol van dit beleid als katalysator van hervormingen. Enkele partnerlanden hebben vorderingen gemaakt met de handelsbesprekingen, hervorming van belasting en douane en het mededingingsbeleid. Het ondernemingsklimaat is in enkele landen verbeterd, in bepaalde gevallen dankzij resultaten in de strijd tegen corruptie. Corruptie blijft echter een belangrijk probleem in diverse landen. Over het algemeen is het tempo van de hervormingen vertraagd, met name de democratische hervormingen en de mensenrechtennormen. Deze mededeling geeft een overzicht van deze ontwikkelingen. Ook wordt ingegaan op de gevolgen van de financiële en economische crisis voor de partnerlanden en worden voorstellen gedaan voor een betere bijdrage van de instrumenten van het Europees nabuurschapsbeleid aan het herstelproces.

De geleidelijke verdieping van het Europees nabuurschapsbeleid is in 2008 doorgezet, op basis van de voorstellen van de Commissie van december 2007¹ en dankzij de ontwikkeling van twee nieuwe initiatieven: in juli werd, naar aanleiding van een mededeling van de Commissie, de Unie voor het Middellandse Zeegebied gelanceerd, terwijl de Commissie in december een voorstel presenteerde voor een ambitieus Oostelijk Partnerschap. Deze belangrijke initiatieven versterken het Europees nabuurschap verder en vormen een aanvulling op bestaande initiatieven, zoals de Zwarte Zeesynergie.

Meer gedetailleerde informatie is te vinden in de hierbij opgenomen voortgangsverslagen per land en het sectorale voortgangsverslag. Het kader van het Europees nabuurschapsbeleid biedt een objectieve en coherente aanpak. De verslagen weerspiegelen de verschillen in sequentie

¹ COM(2007) 774: Een sterk Europees nabuurschapsbeleid.

en prioritering van de hervormingen in het kader van de bilateraal overeengekomen actieplannen², alsook de verschillen tussen de partnerlanden.

2. ONTWIKKELINGEN IN DE BILATERALE BETREKKINGEN

Armenië heeft vorderingen gemaakt met de tenuitvoerlegging van het actieplan van het Europees nabuurschapsbeleid. Het worstelt echter nog steeds met de gevolgen van een interne crisis in de nasleep van de presidentsverkiezingen van februari 2008. Die leidde tot de afkondiging van de noodtoestand en zorgen over de democratische normen en de mensenrechten, met name wat de vrijheid van de media betreft. Deze crisis deed zich voor in een context van gestage vorderingen met de hervormingen in de afgelopen jaren. In 2008 zijn belangrijke stappen gezet ter verbetering van de transparantie van het besluitvormingsproces van de overheid, met name wat de samenwerking van de overheid met ngo's en het maatschappelijk middenveld betreft, maar er moet nog veel worden gedaan. Armenië heeft vorderingen gemaakt met betrekking tot de regionale samenwerking en dialoog met de buurlanden. Het heeft zich ook grotendeels aangesloten bij de verklaringen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en is over het algemeen zeer actief wat de samenwerking inzake GBVB-gerelateerde vraagstukken betreft. Er zijn vorderingen gemaakt met de hervorming van belasting en douane, financiële diensten, mededingingsbeleid, sociaal beleid en armoedebestrijding. Armenië is met de EU blijven samenwerken inzake handelsgerelateerde vraagstukken, waaronder de voorbereidingen voor een mogelijke in de toekomst te sluiten diepe en brede vrijhandelsovereenkomst. De opening van een delegatie van de Europese Commissie in Erevan in februari 2008 heeft eveneens bijgedragen tot de versterking van de bilaterale betrekkingen met Armenië.

Azerbeidzjan heeft, net als verleden jaar, slechts weinig vorderingen gemaakt op het gebied van democratisch bestuur. Bij de presidentsverkiezingen in oktober 2008 bleek dat er vooruitgang was bij het voldoen aan de verbintenissen in het kader van de OVSE (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa), maar er waren ook tekortkomingen in het verkiezingsproces. Enige vooruitgang was er op het gebied van de rechterlijke macht, maar betreffende de onafhankelijkheid van die macht blijven er redenen tot bezorgdheid. Er waren negatieve ontwikkelingen op het gebied van de bescherming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden. Door het besluit van de Nationale Raad voor televisie en radio in december 2008 om de vergunningen van buitenlandse omroepen om op lokale frequenties uit te zenden niet te verlengen, is het pluralisme van de media verder beperkt. Op zakelijk gebied werd Azerbeidzjan door de Wereldbank beoordeeld als een van de beste presteerders ter wereld. Het macro-economisch klimaat was gunstig met een sterke economische groei, voornamelijk dankzij de hoge olie- en gasprijzen, met name in de eerste helft van 2008. Azerbeidzjan heeft de onderhandelingen over toetreding tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO) voortgezet. Er zijn goede vorderingen gemaakt inzake het memorandum van overeenstemming van 2006 inzake een strategisch partnerschap voor energie, en het land heeft zijn rol als producent versterkt. Na de verslagperiode waren, in 2009, enkele bemoedigende signalen te zien, met name de ratificatie van het Facultatief Protocol bij het VN-Verdrag tegen foltering en de intrekking van een beschuldiging van laster tegen een mensenrechtenactivist. De opening van de delegatie van de Europese Commissie in Bakoe in

² Het Europees nabuurschapsbeleid heeft betrekking op Algerije, Armenië, Azerbeidzjan, Egypte, Georgië, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Marokko, Moldavië, de bezette Palestijnse gebieden, Syrië, Tunesië, Oekraïne en Wit-Rusland. Er zijn actieplannen vastgesteld met twaalf van de partners. De uitzonderingen worden gevormd door Algerije, Libië, Syrië en Wit-Rusland.

februari 2008 heeft eveneens bijgedragen tot de versterking van de bilaterale betrekkingen met Azerbeidzjan.

Een positieve stap werd, ondanks de intense spanningen, gezet in het conflict inzake Nagorno-Karabach: voor het eerst sinds 1994 werd een gezamenlijk document ondertekend door de presidenten van Azerbeidzjan en Armenië. De EU handhaaft haar steun voor oplossing van het conflict in het kader van de Minsk-groep van de OVSE.

De verbintenis tot tenuitvoerlegging van het actieplan **Egypte**-EU was sterker op het gebied van de sociale, economische en sectorale hervormingen dan op het gebied van politieke hervormingen. Op het gebied van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden werden goede vorderingen gemaakt met betrekking tot de rechten van vrouwen en kinderen, terwijl voor de andere aspecten veel werk resteert. Er werd vooruitgang geboekt met de economische hervormingen, met name de harmonisatie van het fiscaal en monetair beleid en de algemene economische liberalisering, die werd ondersteund door de oprichting van economische rechtbanken die een snelle procedure toepassen. Er zijn handelsbesprekingen gestart over geleidelijke liberalisering van de handel in diensten en het recht van vestiging en afgesloten voor landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten en visserijproducten. Er is weinig vooruitgang geboekt met betrekking tot markthervorming en hervorming van regelgeving: het betrof voornamelijk verbeteringen in het ondernemingsklimaat voor het midden- en kleinbedrijf, de douane en de operationele capaciteit daarvan. Egypte is ook lid geworden van het "Enterprise Europe Network". Er zijn vorderingen gemaakt met de samenwerking in de energiesector dankzij de ondertekening van een memorandum van overeenstemming tussen Egypte en de EU inzake een strategisch energiepartnerschap. Op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken was er enige vooruitgang met betrekking tot de arbeidswetgeving. Aanzienlijke vorderingen werden gemaakt bij de bevordering van de toegang tot het basisonderwijs. Ook was er vooruitgang bij de hervorming van de gezondheidssector, waaronder de toegang tot basisgezondheidszorg en de invoering van ziektekostenverzekering voor de volledige bevolking. Op de vierde bijeenkomst van de Associatieraad EU-Egypte in april 2008 heeft Egypte voorstellen voorgelegd voor de verbetering van de betrekkingen met de EU.

In **Georgië** werd de tenuitvoerlegging van het actieplan van het Europees nabuurschapsbeleid sterk beïnvloed door de buitengewone gebeurtenissen. In de loop van 2008 heeft Rusland een aantal unilaterale stappen gezet ter versterking van de betrekkingen met de regio's Abchazië en Zuid-Ossetië, die zich van Georgië willen afscheiden, met name door zijn militaire aanwezigheid geleidelijk te versterken. Een reeks militaire incidenten en provocaties leidde in augustus 2008 tot het uitbreken van een gewapend conflict met Rusland met als inzet de controle over Zuid-Ossetië. Daardoor vielen honderden slachtoffers en raakten zo'n 192 000 mensen ontheemd. Het milieu werd ernstige schade toegebracht. Ook bleven 7 000 man sterke Russische troepen op Georgisch grondgebied. Door de Russische erkenning van de zelfstandig uitgeroepen onafhankelijkheid van de twee separatistische entiteiten werd de soevereiniteit van Georgië geschonden en de vreedzame en duurzame oplossing van de conflicten bemoeilijkt. Met de hulp van de EU werd een staakt-het-vuren overeengekomen, en de Europese Raad sprak zijn krachtige steun uit voor de territoriale integriteit van Georgië. Tegelijkertijd hebben twee betwiste vervroegde verkiezingsrondes de aandacht gevestigd op de noodzaak de democratische hervormingen een nieuwe impuls te geven en het pluralisme in de politiek te bevorderen, in overeenstemming met de ambitieuze hervormingsagenda die sinds de "rozenrevolutie" ten uitvoer wordt gelegd. Ondanks deze moeilijke omstandigheden heeft Georgië vorderingen gemaakt bij de tenuitvoerlegging van het actieplan van het Europees nabuurschapsbeleid: opmerkelijke resultaten werden geboekt in de strijd tegen

corruptie, de vereenvoudiging van de toegang tot justitie en de verbetering van het ondernemings- en investeringsklimaat en het functioneren van de douane. Concrete maatregelen zijn noodzakelijk met betrekking tot arbeidswetgeving en -rechten en sociale dialoog. Georgië is met de EU blijven samenwerken inzake handelsgerelateerde vraagstukken, waaronder de voorbereidingen voor een mogelijk in de toekomst te sluiten diepe en brede vrijhandelsovereenkomst. Georgië is ook blijven samenwerken op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid, als basis voor de onderhandelingen tussen de EU en Georgië over visumfaciliterings- en overnameovereenkomsten.

Ingevolge het verzoek van **Israël** om de bilaterale betrekkingen op een hoger plan te brengen is de samenwerking op basis van het huidige actieplan in april 2008 uitgebreid. Hierdoor is er meer tijd om besprekingen te voeren over een vervolgdokument. Israël heeft vorderingen gemaakt met een groot aantal prioriteiten van het actieplan. Verdere inspanningen zijn nodig om de groeiende armoedekloof aan te pakken en de situatie van de Arabische minderheid te verbeteren door passende maatregelen op het gebied van de werkgelegenheid, rechten van vrouwen, sociale integratie, onderwijs en overheidsbestuur. Er zijn handelsbesprekingen gestart over geleidelijke liberalisering van de handel in diensten en het recht van vestiging. De besprekingen over landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten en visserijproducten zijn afgesloten. Met betrekking tot vervoer hebben de Europese Gemeenschap en Israël een horizontale luchtvaartovereenkomst ondertekend en onderhandelingen geopend over een alomvattende luchtvaartovereenkomst. De Commissie en Israël hebben ook een gezamenlijke verklaring ondertekend over samenwerking en dialoog op het gebied van onderwijs en opleiding en, in april 2008, een protocol inzake de algemene beginselen voor de deelname van Israël aan programma's van de Gemeenschap.

Bij herziening van de bilaterale betrekkingen tussen de EU en Israël, waaronder die in de context van het actieplan van het Europees nabuurschapsbeleid, dient altijd rekening te worden gehouden met het aanhoudende Israëlisch-Arabische conflict en de algemene politieke ontwikkelingen in het Midden-Oosten. De voortdurende en zelfs versnelde toename van het aantal nederzettingen in 2008 had een negatieve impact op zowel het vredesproces als de toegang en bewegingsvrijheid van de Palestijnse bevolking en de economie. Dit werd verder verergerd door het gebrek aan vooruitgang met betrekking tot een aantal verbintenissen in het kader van het actieplan, zoals het faciliteren van de Palestijnse handel. In het laatste kwartaal van 2008 is de sloop van Palestijnse huizen zonder bouwvergunning in zone C (waaronder gebieden vallen die onder exclusieve controle van Israël staan) van de Westelijke Jordaanoever hervat, nadat hierop zes maanden lang de facto een moratorium in acht was genomen. Door de start van operatie "Cast Lead" in Gaza aan het eind van de verslagperiode is de politieke context verder verscherpt. De situatie van de Palestijnse bevolking, die voor het offensief al was verslechterd door de volledige blokkade van de Gazastrook, is bovendien verder verzwakt.

Jordanië is een actieve en constructieve partner in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid. Vorderingen werden gemaakt met de hervorming van het penitentiair stelsel, op het gebied van transparantie en dat van de strijd tegen corruptie. Er werden echter geen significante vorderingen gemaakt met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht of de vrijheid van vereniging. De nodige vooruitgang werd geboekt bij het liberaliseren van de economie en het vergroten van de concurrentie in sectoren als elektronische communicatie en energie en op milieugebied. Verdere wetgeving ter verbetering van het ondernemingsklimaat is noodzakelijk. Er is echter enige vooruitgang geboekt op handelsgebied. Ook moet nog een brede strategie voor armoedebestrijding ten uitvoer worden gelegd en neemt de kloof tussen arm en rijk toe. In november 2008 heeft Jordanië de wens

uitgesproken om tot een kwalitatieve en kwantitatieve intensivering van de politieke uitwisselingen met de EU te komen met betrekking tot diverse gemeenschappelijke politieke en veiligheidsuitdagingen.

Na de beëindiging van het militaire conflict tussen Israël en Hezbollah in 2006 raakte **Libanon** in een langdurige politieke impasse. In mei werd uiteindelijk een akkoord bereikt tussen de rivaliserende groepen, waarmee een achttien maanden durende crisis tot een einde kwam. In juli 2008 werd een regering van nationale eenheid gevormd. Door de problematische politieke situatie gedurende het hele jaar liep de uitvoering van het actieplan vertraging op. Ondanks de institutionele verbeteringen konden door een patstelling in het parlement geen wetgevingsvoorstellen worden behandeld. Een aantal hervormingen (onder andere inzake het concurrentiebeleid en de btw) werden door de Raad van ministers goedgekeurd, maar konden niet de status van wet krijgen. Ook op andere gebieden (mensenrechten, justitiële hervormingen, hervorming van de sociale sector en hervormingen op regelgevings- en bestuursgebied) werd weinig vooruitgang geboekt. Dit had gevolgen voor de algemene sociale, economische en politieke situatie in het land en voor de dialoog in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid. De eerste stap naar normalisatie van de betrekkingen met Syrië werd in oktober 2008 gezet door het aanknopen van diplomatieke betrekkingen. De werkzaamheden van de onafhankelijke internationale onderzoekscommissie werden gedurende de verslagperiode voortgezet. De Europese Commissie heeft steun verleend aan de oprichting van het speciale tribunaal voor Libanon in Den Haag.

Moldavië heeft vooruitgang geboekt op een aantal gebieden van het actieplan in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid: de hervorming van het justitiële stelsel is voortgezet, er zijn verslagen van het Europees Comité ter voorkoming van foltering gepubliceerd en er is op positieve basis samengewerkt met de EU-missie voor bijstandverlening inzake grensbeheer (EUBAM). Moldavië is ook met de EU blijven samenwerken aan vraagstukken in verband met het vinden van een oplossing voor de situatie in Transnistrië, waaronder maatregelen om het vertrouwen te vergroten en de “grass-roots” dialoog te verbeteren; ook heeft het gezorgd voor de correcte tenuitvoerlegging van de voorwaarden om te profiteren van de autonome handelspreferenties. Het mobiliteitspartnerschap tussen de EU en Moldavië is ondertekend. In november 2008 zijn onderhandelingen gestart over de toetreding van Moldavië tot het Verdrag tot oprichting van de Energiegemeenschap, bewijs van de aanzienlijke vorderingen met de hervorming van de energiesector. Er is echter weinig tot geen vooruitgang geboekt met bepaalde belangrijke prioriteiten, zoals de eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de vrijheid van meningsuiting. Hetzelfde geldt voor de vraagstukken op het gebied van markt en regelgeving, de tenuitvoerlegging van nationale strategieën ter bestrijding van corruptie, drugs en mensenhandel, en in sectoren als het vervoer. De wijziging van de kieswet is een stap terug. Over de verkiezingen van april 2009 zal volgend jaar verslag worden uitgebracht.

Marokko blijft een actieve en constructieve partner van het Europees nabuurschapsbeleid en is vooruitgang blijven boeken op een groot aantal gebieden van het actieplan. Hoewel de hervormingen ter bevordering van de democratie en de mensenrechten ambitieuzer zouden kunnen zijn, is er toch vooruitgang geboekt, bijvoorbeeld dankzij de nieuwe kieswet die de deelname van vrouwen versterkt, maatregelen ter bestrijding van corruptie en de toetreding tot bepaalde VN-verdragen. Aanhoudende tekortkomingen in het functioneren van de rechterlijke macht vormen echter een risico voor de op gang gebrachte hervormingen. Ook zijn er nog obstakels voor de persvrijheid. De dialoog met de EU in bepaalde gevoelige sectoren is versterkt, met name de strijd tegen de georganiseerde misdaad en de samenwerking bij vraagstukken op het gebied van grensbeheer. De onderhandelingen over een overnameovereenkomst zijn minder gevorderd dan verwacht. Er zijn vorderingen gemaakt

met de onderhandelingen over de geleidelijke liberalisering van de handel in diensten en het recht van vestiging, en de handel in landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten. De na de verkiezingen van 2007 gevormde regering heeft geleidelijk de aanzet gegeven tot enkele structurele economische hervormingen, ondanks een ongunstig economisch klimaat. Met betrekking tot het sociaal beleid zijn er tekenen van verbetering: het aantal mensen dat onder de armoedegrens leeft is licht afgenomen, de begrotingen voor onderwijs en gezondheidszorg zijn vergroot en er zijn aanzienlijke verbeteringen op het gebied van de watervoorziening en de rioleringsinfrastructuur. Maar kinderarbeid komt nog steeds voor en de jeugdwerkloosheid is reden tot zorg. Op de bijeenkomst van de Associatieraad in oktober 2008 hebben Marokko en de EU een gezamenlijk document, opgesteld door de ad-hocwerkgroep, aangenomen over de versterking van de bilaterale betrekkingen in de vorm van een “advanced status”-routekaart, die de komende jaren ten uitvoer zal worden gelegd. De werkgroep zal verslag uitbrengen op de volgende bijeenkomst van de Associatieraad.

Voor de **Palestijnse Autoriteit** was er in 2008 enige vooruitgang op diverse terreinen van het actieplan en ook nam de Palestijnse Autoriteit geloofwaardige stappen om haar “Palestijns hervormings- en ontwikkelingsplan” ten uitvoer te leggen. De meest opmerkelijke vooruitgang was op het gebied van begrotingsconsolidering en de hervorming van de veiligheidssector. Op economisch gebied was er een dramatische terugval voor de ontwikkeling van de particuliere sector in Gaza, waarbij slechts een minimum aan humanitaire hulp de controlepunten mocht passeren in een verder volledige blokkade. De economische ontwikkeling op de Westelijke Jordaanoever werd ook ernstig gehinderd door de voortdurende Israëlische bezetting en de aanhoudende restricties op verkeer en toegang. Hierdoor was de algemene economische groei in bezet Palestijns gebied gering (minder dan 2%) en lag deze ver achter op de demografische groei, ondanks een massale injectie van donormiddelen. De politieke hervormingen en de institutionele opbouw liepen eveneens schade op als gevolg van de scheidslijn tussen Westelijke Jordaanoever en Gaza. Diverse pogingen om een verzoening tussen de facties tot stand te brengen mislukten en leidden tot een verslechtering van de mensenrechtensituatie in beide delen van het gebied. Er waren weinig wetgevingsactiviteiten doordat de Palestijnse Wetgevende Raad niet kon bijeenkomen.

Het jaar eindigde met één van de ernstigste hoofdstukken uit het Israëliisch-Palestijns conflict. Daarover zal in het volgende voortgangsverslag uitvoerig worden gerapporteerd.

Over het algemeen neemt **Tunesië** actief deel aan het Europees nabuurschapsbeleid. Op het gebied van de democratie en de mensenrechten is de dialoog in het desbetreffende subcomité verder ontwikkeld, maar er blijven op het terrein uitdagingen bij de tenuitvoerlegging van de overeengekomen doelstellingen, met name met betrekking tot de vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting. De hervorming van het rechtsstelsel is nodig om de rechtsstaat te versterken, een element dat van essentieel belang is om Tunesië werkelijk dichterbij de EU te brengen. De dialoog die is geïnitieerd in het kader van het subcomité Justitie en veiligheid moet de weg vrijmaken voor nauwere samenwerking bij de bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad, en vraagstukken met betrekking tot grensbeheer en migratie. Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt met de economische hervormingen en de hervorming van de regelgeving, hetgeen heeft geleid tot een sterke groei van de Tunesische economie en de handel met de EU. Aangezien Tunesië zijn inspanningen op het gebied van sociaal beleid heeft voortgezet, zijn de resultaten op het gebied van de gezondheidszorg, schoolbezoek, bestrijding van armoede en bescherming van de rechten van vrouwen bemoedigend, maar er moet nog meer worden gedaan. Tunesië is het eerste partnerland in de regio waarmee, op 1 januari 2008, een vrijhandelszone voor industrieproducten tot stand is gebracht, twee jaar

eerder dan oorspronkelijk gepland. Het is ook het eerste partnerland dat de onderhandelingen heeft afgesloten over een mechanisme voor geschillenbeslechting in het kader van de associatieovereenkomst, en dat het protocol in juli 2008 heeft geparafeerd. Er zijn onderhandelingen begonnen over geleidelijke liberalisering van de handel in diensten, en het recht van vestiging, alsmede over de handel in landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten. Op de bijeenkomst van de Associatieraad in november heeft Tunesië zijn belangstelling geuit voor versterkt partnerschap in dezelfde zin als de “advanced status” met Marokko. De EU heeft verklaard dat zij bereid is daar actief aan te werken.

Oekraïne heeft vorderingen gemaakt op vele terreinen die onder het actieplan vallen. Het tempo van de hervormingen is echter achteruitgegaan als gevolg van de voortdurende binnenlandse politieke instabiliteit en, in de tweede helft van het jaar, de verergerende wereldwijde financiële en economische crisis. Oekraïne heeft weinig tot geen vooruitgang geboekt met de tenuitvoerlegging van enkele cruciale politieke hervormingen, waaronder grondwettelijke en justitiële hervormingen en de bestrijding van corruptie. Belangrijke verwezenlijkingen tijdens de verslagperiode waren de toetreding van Oekraïne tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO) in mei 2008, de uitstekende vorderingen in de onderhandelingen over een associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne, met inbegrip van de aspecten betreffende een ruime vrijhandelszone, de start van een visumdialog in oktober met het doel als langetermijnperspectief een visumvrije regeling in te stellen en de aanhoudende goede samenwerking met de missie van de EU voor bijstandsverlening inzake grensbeheer (EUBAM). De samenwerking inzake GBVB-vraagstukken was eveneens positief: Oekraïne sloot zich aan bij vrijwel alle GBVB-standpunten waarvoor dat kon. In december 2008 hebben Oekraïne en de diensten van de Commissie een nieuwe administratieve regeling getekend voor nauwere samenwerking op het gebied van civiele bescherming. In november zijn onderhandelingen gestart over aansluiting van het land bij het Verdrag tot oprichting van de Energiegemeenschap. De samenwerking op energiegebied werd verder versterkt in de context van het memorandum van overeenstemming inzake energie.

De betrekkingen met andere landen die betrokken zijn bij het Europees nabuurschapsbeleid, zijn in 2008 positief verlopen. Een routekaart voor de tenuitvoerlegging van de associatieovereenkomst met **Algerije** werd in september overeengekomen door het Associatiecomité. Na de vrijlating van de nog overblijvende politieke gevangenen is het visumverbod voor bepaalde leden van de regering van **Wit-Rusland** voor een periode van zes maanden opgeheven. De onderhandelingen over een kaderovereenkomst met **Libië** zijn in november 2008 gestart en de bijgewerkte associatieovereenkomst met **Syrië** is in december 2008 geparafeerd.

3. NIEUWE KADERS TER VERSTERKING VAN HET EUROPEES NABUURSCHAPSBELEID

In 2008 is de Europese Unie haar betrekkingen met de buurlanden blijven versterken door middel van nieuwe kaders, die een aanvulling vormen op de gedifferentieerde bilaterale betrekkingen. Voorts vormt de verdere tenuitvoerlegging van de gezamenlijke strategie EU-Afrika, die van toepassing is op vijf van de landen van het Europees nabuurschapsbeleid, een bijdrage aan dezelfde doelstellingen door resultaatgericht en gefocust partnerschap.

Unie voor het Middellandse Zeegebied: naar een meer zichtbaar partnerschap

Op de top van Parijs is in juli 2008 de aanzet gegeven tot de *Unie voor het Middellandse Zeegebied*. De doelstellingen daarvan zijn het geven van een nieuwe politieke impuls aan de

belangrijke betrekkingen van de EU met haar mediterrane partners, het zorgen voor een grotere gedeelde inbreng en het concreter en zichtbaarder maken van de onderlinge betrekkingen door middel van regionale en subregionale projecten, voortbouwend op de verwezenlijkingen van het proces van Barcelona. Wat de precieze opzet betreft, is in het kader van de Unie voor het Middellandse Zeegebied³ voorgesteld een projectgeoriënteerd secretariaat op te richten. Op de bijeenkomst van de Unie voor het Middellandse Zeegebied in november, werd een besluit genomen over de standplaats (Barcelona) en een akkoord bereikt over de deelname van de Arabische Liga aan alle bijeenkomsten op alle niveaus. Ook is overeengekomen een verbindingsbureau EU–Arabische Liga op te richten in Malta.

De eerste reeks projecten die in het kader van dit initiatief worden ontwikkeld, omvatten het opruimen van de vervuiling van de Middellandse Zee, de totstandbrenging van snelle maritieme en landverbindingen, initiatieven op het gebied van civiele bescherming ter bestrijding van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen, een mediterrane plan voor zonne-energie, de opening van een Europees-mediterrane universiteit in Slovenië en het mediterrane initiatief voor de ontwikkeling van het bedrijfsleven, dat zich richt op zeer kleine ondernemingen en het mkb.

De Zwarte Zeesynergie: het eerste uitvoeringsjaar⁴

De ministers van Buitenlandse Zaken kwamen in februari 2008 bijeen in Kiev. In de gezamenlijke verklaring die werd aangenomen worden terreinen genoemd waarop op regionaal niveau actie nodig is, waaronder energie, vervoer, communicatie, handel, milieu, maritiem beleid, visserij, migratie, rechtshandhaving en de bestrijding van de georganiseerde misdaad.

De Zwarte Zeesynergie staat aanzienlijk in de belangstelling bij ngo's. In mei 2008 vond in het kader van de Zwarte Zeesynergie in Moldavië de eerste van een serie conferenties van het maatschappelijk middenveld over mensenrechten plaats. Ook is een platform voor migratie opgericht.

De Commissie is met de landen in de regio verkennende besprekingen gestart over uitbreiding van de trans-Europese vervoersnetwerken; verder is in december 2008 in Bakoe een ministersbijeenkomst over vervoer gehouden. De Commissie besteedt meer aandacht aan maritieme veiligheid en zekerheid en is ook begonnen met het ten uitvoer leggen van het plan voor snelle maritieme verbindingen in de Zwarte Zee. Ook is een begin gemaakt met het uitbreiden van de gemeenschappelijke luchtvaartruimte tot de landen van de Zwarte Zee. De Commissie is begonnen met het voorbereiden van de toetreding van de Europese Gemeenschap tot het Verdrag inzake de bescherming van de Zwarte Zee tegen verontreiniging (Verdrag van Boekarest). Bulgarije en Roemenië hebben formele voorstellen gedaan voor wijziging, zodat de Europese Gemeenschap partij kan worden bij dat Verdrag.

³ COM(2008) 319: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Het proces van Barcelona: Unie voor het Middellandse Zeegebied.

⁴ COM(2008) 391: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – Verslag over het eerste jaar van de Zwarte Zeesynergie.

*Voorstel voor een oostelijk partnerschap*⁵

De EU heeft een strategisch belang bij stabiliteit, beter bestuur en economische ontwikkeling aan haar oostgrenzen. Zij dient daarom haar partners te helpen hun staat en hun soevereiniteit te consolideren, onder andere door middel van democratische hervormingen. Deze landen hebben er bovendien uitdrukkelijk voor gekozen hun betrekkingen met de EU te intensiveren. Om deze redenen heeft de Commissie in december 2008 een voorstel ingediend voor een oostelijk partnerschap. In dat voorstel heeft de Commissie een scheidslijn aangebracht met de regionale samenwerking die in het kader van de Zwarte Zeesynergie wordt geïnitieerd, zulks om de complementariteit met de Zwarte Zeesynergie, die momenteel de operationele fase ingaat, te maximaliseren.

De mededeling over het oostelijk partnerschap bevat een aantal ambitieuze beleidsvoorstellen om de betrekkingen met de landen van Oost-Europa en de zuidelijke Kaukasus te verdiepen. Het streven is de politieke associatie een stimulans te geven, economische integratie te bevorderen en mobiliteit stapsgewijs te stimuleren, met als einddoel volledige liberalisering van de visumregeling. Het partnerschap zou zowel een bilaterale als een multilaterale dimensie moeten krijgen. Op multilateraal niveau zou moeten worden gestreefd naar “samenwerkingsplatforms” inzake democratie, goed bestuur en stabiliteit, economische integratie en toenadering tot het EU-beleid, continuïteit van de energievoorziening en contacten tussen mensen. De Europese Raad toonde zich in maart 2009 verheugd over het Commissievoorstel.

Het oostelijk partnerschap zal van start gaan op een topontmoeting die voor 7 mei 2009 is gepland. In het kader ervan zullen jaarlijkse bijeenkomsten van de ministers van Buitenlandse Zaken en tweejaarlijkse topontmoetingen worden gehouden. De eerste bijeenkomsten voor de thematische platforms staan gepland voor kort na de lancering van het partnerschap.

4. IMPACT VAN DE WERELDWIJDE FINANCIËLE EN ECONOMISCHE CRISIS

De wereldwijde financiële crisis heeft in uiteenlopende mate invloed gehad op de reële economie van de partners.

Tot dusver zijn de ENB-landen ten oosten van de EU door de gewijzigde wereldwijde economische omstandigheden het sterkst getroffen. Deze landen, die de voorgaande jaren een onstuimige groei kenden, voornamelijk als gevolg van de instroom van buitenlands kapitaal (in de vorm van buitenlandse directe investeringen, bankkredieten en in sommige gevallen overmakingen), ondervinden nu de gevolgen van het opdrogen van de internationale kapitaal- en kredietmarkten. In sommige landen in de regio wordt de financiële ineenstorting nog verergerd door de dramatische terugval van de prijzen van de grondstoffen die voor enkele van die landen een voornaam exportproduct zijn: energie, metalen en landbouwbasisproducten. De sociale gevolgen zijn waarschijnlijk een grotere kans op kwetsbaarheid en armoede, waardoor sociale maatregelen en hervormingen des te dringender en noodzakelijker worden.

De grootste economie in het oostelijk nabuurschapsgebied, Oekraïne, ondervond eind 2008 een scherpe teruggang van de economie: door de handelssituatie, die gekenmerkt werd door

⁵ COM(2008) 823: Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement – Oostelijk Partnerschap.

daling van de exportprijzen voor staal en de wereldwijde financiële crisis, bleek hoe kwetsbaar het bankstelsel en het bedrijfsleven zijn wanneer externe financiering niet meer beschikbaar is. Het reële bbp daalde aanzienlijk, waardoor de totale economische groei voor het hele jaar terugviel tot zo'n 2,5%. De verslechtering van de Oekraïense economie, die naar verwachting in 2009 zal aanhouden, heeft ook negatieve gevolgen gehad voor de belangrijkste handelspartners van het land, zoals Moldavië en Wit-Rusland.

De Oekraïense autoriteiten zijn het snel eens geworden over een stand-byovereenkomst met het IMF voor circa 12,8 miljard euro in het kader van een breed programma voor economische stabilisatie. De eerste tranche is inmiddels uitbetaald en besprekingen zijn gaande over de tenuitvoerlegging van de voorwaarden die het IMF stelt voor de tweede tranche. De Oekraïense staatsschuld en door de staat gegarandeerde schuld bleven in 2008 op een houdbaar niveau. De belangrijkste zorg is de herfinanciering van de kortlopende externe schuld van banken en bedrijven. De wettelijke regels voor het oplossen van de situatie van de banken zijn door anticrisiswetgeving van november 2008 gewijzigd; de uitvoering van deze wetgeving heeft voor de autoriteiten in 2009 de hoogste prioriteit, om ervoor te zorgen dat levensvatbare banken leningen kunnen blijven verstrekken en zo het herstel van de economie ondersteunen.

Oekraïne was niet het enige land in de regio dat financiële steun kreeg van de instellingen van Bretton Woods. Het IMF is reeds financieringsregelingen overeengekomen met Georgië, Wit-Rusland en Armenië, en Moldavië volgt waarschijnlijk nog dit jaar.

In het Middellandse Zeegebied hebben de financiële instellingen, door de geringe mate van internationale integratie van hun financiële sector en een terughoudend leningbeleid, in combinatie met een relatief gering gebruik van vreemd vermogen, weinig gevolgen ondervonden van de subprimecrisis en het overmatig gebruik van leveraging. De binnenlandse banken zijn door de wereldwijde kredietcrisis niet getroffen en zijn kredieten in de economie blijven pompen; de verminderde toegang tot externe leningen beperkt echter de mogelijkheden voor toekomstige kredietgroei en intensievere financiële bemiddeling.

Voor het gehele nabuurschapsgebied geldt echter dat de wereldwijde financiële en economische crisis een risico vormt voor bepaalde sleutelsectoren van de economie, zoals overmakingen, exportgerichte bedrijfstakken, het toerisme en de bouwnijverheid. Met name de slechte groeivoorzichten in Europa vormen een aanzienlijk risico, aangezien de EU de belangrijkste exportmarkt is en veel werkgelegenheid biedt aan de buitenlandse werknemers die een bron zijn van overmakingen. Ook de export zal naar alle waarschijnlijkheid gevolgen ondervinden van de concurrentie van landen met lagere lonen. De inkomende investeringen zullen waarschijnlijk verminderen als gevolg van de neergang van de economie in Europa. Het volume van de buitenlandse directe investeringen zal waarschijnlijk eveneens verminderen, doordat Europese bedrijven zouden kunnen beslissen investeringen uit te stellen. Het opdrogen van de liquiditeit in het bankstelsel van de ontwikkelde landen zou het privatiseringsproces in de partnerlanden kunnen hinderen. Het midden- en kleinbedrijf zou de toegang tot financiering bemoeilijkt kunnen zien, wat hun economische activiteiten in hoge mate zou kunnen belemmeren. Als de crisis overslaat op de buurlanden van de EU, zou de reeds hoge werkloosheid, vooral onder jongeren, nog kunnen verergeren en zouden de werkgelegenheid en de sociale hervormingen nog meer onder druk komen te staan.

In een economische crisis zijn de handelsprioriteiten en handelsgerelateerde prioriteiten van de ENB-actieplannen belangrijker dan ooit. Ook moet het proces van regionale economische integratie in het nabuurschapsgebied worden voortgezet.

Als eerste reactie op de G20-top in Londen heeft de Commissie in een recente mededeling⁶ een voorstel gedaan voor snelle, gerichte en gecoördineerde maatregelen die de EU in haar geheel dit jaar zou moeten nemen om de partnerlanden te steunen bij hun inspanningen om de wereldwijde financiële crisis het hoofd te bieden. Met het oog hierop zal de Europese Commissie onder meer de tussentijdse evaluatie van haar programma's voor externe bijstand in 2009 en 2010 versnellen, zodat rekening kan worden gehouden met nieuwe behoeften en prioriteiten.

5. CONCLUSIES

Een sterker partnerschap op basis van wederzijdse afhankelijkheid

De betrekkingen van de EU met haar buurlanden zijn zich dus, over het geheel genomen, blijven intensiveren, ondanks de moeilijke internationale context. Deze trend zien we terug in de algehele vooruitgang die geboekt is met de koplopers in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid die in de mededeling van 2008 worden genoemd, maar ook in de ontwikkelingen met betrekking tot de andere landen, waaronder landen die nog niet volledig aan het beleid deelnemen. De trend wordt weerspiegeld in zowel de intensiteit van de bilaterale betrekkingen als het groeiende web van multilaterale initiatieven. Door de crises in 2008 en de overige uitdagingen waar de partnerlanden voor staan, is een sterker Europees nabuurschapsbeleid, dat tastbare en geloofwaardige steun biedt om wederzijdse veiligheids- en welvaartsvoordelen tot stand te brengen, van nog groter strategisch belang geworden.

Een aantal landen heeft de wens te kennen gegeven dat deze ontwikkelingen in aanmerking worden genomen in een formele opwaardering van hun betrekkingen met de EU. Dit toont de aantrekkingskracht van het Europees nabuurschapsbeleid en de positieve stimulerings-effecten die een op prestaties gebaseerd gedifferentieerd beleid kan bieden. Door zo'n opwaardering worden politieke uitwisselingen geïnstitutionaliseerd en geïntensiveerd en wordt de participatie van het betrokken land in de economische ruimte van de EU versterkt en de integratie op diverse beleidsterreinen vergroot. De Commissie is van mening dat de EU moet openstaan voor dergelijke verzoeken, niet in de laatste plaats om het tempo van de hervormingen in de partnerlanden te ondersteunen. Formele opwaardering is alleen mogelijk op basis van gedeelde waarden en belangen en wanneer uit de uitvoering van het actieplan blijkt dat de betrokken partner naar verdere vooruitgang streeft, vooral op het gebied van de democratische praktijk, de eerbiediging van de mensenrechten en fundamentele vrijheden, alsmede de rechtsstaat.

Uitdagingen op het gebied van bestuur en economie

De instrumenten die de EU kan inzetten voor de uitvoering van het Europees nabuurschapsbeleid, worden steeds geavanceerder. De Commissie gaat door met het gedifferentieerde beleid dat op maat van de situatie van elke partner is gesneden, maar ziet er tegelijkertijd op toe dat succesvolle benaderingen en instrumenten die voor een bepaald land of een bepaalde regio zijn ontworpen, als dat nuttig is, ook in andere delen van het nabuurschapsgebied worden toegepast. Met name zou een aantal voorstellen in de mededeling over het oostelijk partnerschap, zoals een sterkere, brede aanpak van institutionele opbouw of

⁶ COM(2009) 160 van 8.4.2009: Steun aan de ontwikkelingslanden bij de aanpak van de crisis.

nationaal beleid ter ondersteuning van sociale en economische cohesie, ook kunnen worden overwogen ter ondersteuning van de betrekkingen met de zuidelijke buurlanden van de EU.

De financiële ondersteuning ter begeleiding van de hervormingen van de partners moet eveneens worden aangepast aan de nieuwe prioriteiten die zijn vastgesteld naar aanleiding van de uitdagingen waar het nabuurschapsgebied voor staat. Dit punt zal in aanmerking worden genomen in de voorstellen van de Commissie voor de programmering van het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument voor de periode 2011–2013.

Het algemene gebrek aan vooruitgang op het gebied van bestuur dat in 2008 is geconstateerd, onderstreept eens te meer dat de EU en haar partners hun inspanningen moeten verdubbelen, zowel door de politieke dialoog te intensiveren als door bijstand op maat te bieden, zoals de bestuursfaciliteit, die nog steeds een belangrijk politiek stimuleringsmiddel vormt. Aan de hand van de analyse in deze mededeling en de daaraan gehechte landenverslagen zal de Commissie beslissen over de komende toewijzingen in het kader van deze faciliteit.

De zich steeds verder uitbreidende wereldwijde financiële en economische crisis betekent dat de partnerlanden het tempo van hun economische hervormingen moeten aanhouden en zich moeten onthouden van protectionistische en het handelsverkeer verstorende maatregelen, maar ook dat de EU tastbare steun moet bieden. In dit verband doet de Commissie de volgende voorstellen:

- zij zal erop toezien dat in haar regelmatige contacten met de partners een intensieve dialoog wordt gevoerd over de respons op de financiële crisis en de economische en sociale gevolgen daarvan, met name over maatregelen om de impact voor de meest kwetsbaren te verzachten, en tegelijkertijd behoorlijke arbeidsvoorwaarden te blijven bevorderen en een duurzame economische en sociale ontwikkeling te waarborgen;
- zij zal bijdragen aan de aanpak van liquiditeitsproblemen op de korte termijn die door de financiële crisis zijn ontstaan, met name door meer communautaire leningen voor macrofinanciële bijstand te verstrekken, in samenwerking met het Internationaal Monetair Fonds en in overeenstemming met de voorwaarden van de IMF-programma's. Indien andere middelen om het garantiefonds voor externe acties aan te vullen onvoldoende blijken om in de behoeften te voorzien, kan worden overwogen een deel van de toekomstige ENPI-subsidiegelden hiervoor te reserveren. Daarnaast dringt de Commissie er bij de lidstaten op aan te overwegen bilaterale macro-economische bijstand te verstrekken aan de ENB-landen, eveneens in coördinatie met het IMF;
- zij zal zorgen voor versterking van de regelgeving voor de financiële sector en van de instellingen die het nodige toezicht kunnen houden op de financiële markten (centrale banken, toezichthouders voor het bankwezen en de financiële sector, beurscommissies enz.). Daartoe zal zij de komende twee jaar technische bijstand verlenen en waar nuttig twinningprogramma's opzetten. In het kader van deze aanvullende steun zal ook worden gekeken naar de mogelijkheden voor de Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken van het Eurosysteem voor verdere uitbreiding van de programma's voor technische bijstand naar de centrale banken van de partnerlanden;
- zij zal de Europese Investeringsbank en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling aanmoedigen de verstrekking van leningen te versnellen, ook in het oostelijk nabuurschapsgebied;

- zij zal de gevolgen van de economische crisis aanpakken door middel van steun voor handel en investeringen. In dit verband zou een hogere prioriteit kunnen worden toegekend aan de mkb-faciliteit waarin het oostelijk partnerschap voorziet, en zou (mits daarvoor aanvullende middelen beschikbaar komen) een aanvullende bijdrage kunnen worden verstrekt aan de Europees-mediterrane investerings- en partnerschapsfaciliteit (FEMIP) en/of de ENB-investeringsfaciliteit (NIF).