



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 4.12.2006
KOM(2006) 726 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET
OCH EUROPAPARLAMENTET**

OM STÄRKANDE AV DEN EUROPEISKA GRÄNSKAPSPOLITIKEN

{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. INLEDNING

Under de första arton månaderna av genomförandet av den europeiska grannskapspolitiken har en solid grund lagts för starkare förbindelser mellan EU och dess grannländer. Vi har en enhetlig politisk ram, handlingsplaner där konkreta ömsesidiga åtaganden läggs fast med elva av våra partnerländer och en förstärkt och fruktbar dialog med nästan alla partnerländer. Vi har också ett nytt finansieringsinstrument som kommer att förbättra kvaliteten på vårt bistånd betydligt och ge ökat finansiellt stöd till reformer i partnerländerna.

Den europeiska grannskapspolitiken bygger på tanken att starkare ekonomisk utveckling och stabilitet och bättre styre i grannländerna är av stor betydelse för EU. Ansvar för detta ligger i första hand hos länderna själva, men EU kan i hög grad uppmuntra dem och stödja deras reformsträvanden. Det ligger därför i såväl EU:s som dess grannländers intresse att upprätta betydligt starkare och djupare förbindelser. Den europeiska grannskapspolitiken är skild från EU:s utvidgningsprocess. Ett väsentligen utökat samarbete med EU är fullt möjligt för våra partnerländer även utan konkreta utsikter till medlemskap, och för våra europeiska grannländer utan att man föregriper hur deras förbindelser med EU utvecklas i framtiden, i överensstämmelse med fördragen.

De ekonomiska och politiska reformerna har under de senaste åren fortskridit i de flesta av våra grannländer. Mer specifik information om vilka åtgärder i de första sju handlingsplanerna som redan har genomförts finns i de lägesrapporter som bifogas detta meddelande. Vissa partnerländer har byggt upp sina inhemska reformstrategier kring handlingsplanerna, och även internationella finansinstitut anpassar sina strategier till dem.

Fattigdom och arbetslöshet, ojämna ekonomiska resultat, korruption och bristfälligt styre förblir likväl viktiga frågor. Medborgarna i grannländerna, särskilt ungdomar, har ofta dystra personliga framtidsutsikter. Låsta konflikter och den senaste händelseutvecklingen i Mellanöstern och södra Kaukasien påminner oss om att det behöver upprättas villkor för fredlig samlevnad, såväl mellan vissa av våra grannländer som med andra viktiga länder. Dessa problem berör inte bara grannländerna. Illegal invandring, otillförlitlig energiförsörjning, miljöförstöring och terrorism riskerar att i stor utsträckning drabba även EU.

Det står därför klart att den europeiska grannskapspolitiken kan och måste stärkas, särskilt med tanke på vad det skulle kunna kosta att inte stödja grannländerna i deras reformsträvanden. EU måste kunna ge sina partnerländer i den europeiska grannskapspolitiken ett attraktivt erbjudande: bättre utsikter till handel och investeringar, möjligheter till direkta kontakter mellan människor, förenklade förfaranden för lagliga korttidsvistelser, aktiva åtgärder för att lösa låsta konflikter samt större möjligheter att uppbringa finansiering. EU måste hjälpa de grannländer som är reformvilliga att genomföra sina reformer snabbare, bättre och till lägre kostnader för deras medborgare. Unionen måste också ge fler incitament och övertyga de länder som fortfarande tvekar.

Det centrala budskapet i detta meddelande är att den europeiska grannskapspolitiken är oundgänglig och redan har bevisat sitt värde – och att det är lika oundgängligt för EU att bygga vidare på det som åstadkommits genom ett ännu starkare engagemang i den europeiska grannskapspolitiken. Detta meddelande innehåller därför en rad förslag för hur verkan av grannskapspolitiken kan förhöjas ytterligare.

2. STARKA OCH SVAGA SIDOR

Den europeiska grannskapspolitiken har följande **starka sidor**:

- **Integration.** Grannskapspolitiken utgör en enhetlig och tydlig ram som täcker alla grannländer och där samtliga frågor mellan EU och varje partnerland kan diskuteras och behandlas. Det blir exempelvis mycket svårare att uteslutande koncentrera sig på ekonomiska frågor och undvika obekväma frågor om styrelseformer och mänskliga rättigheter, och handlingsplanerna möjliggör aktivt samarbete på området frihet, rättvisa och säkerhet, vilket främjar rättsstatsprincipen.
- **Gemensamt ansvar.** Grannskapspolitikens operativa instrument – handlingsplanen för den europeiska grannskapspolitiken – förhandlas fram och fastställs gemensamt på politisk nivå. Den påtvingas inte från något håll, utan är en godkänd dagordning för det gemensamma arbetet.
- **Konkret handling.** Handlingsplanerna är vittomfattande, men ändå detaljerade. Det har vid genomförandet visat sig att detta gör det mycket lättare att diskutera, enas om och genomföra specifika, tidsbundna åtgärder och uppnå mätbara resultat.
- **Bättre användning av medel.** Tack vare det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (ENPI) kommer gemenskapens bistånd till partnerländerna nu att kunna vara uttryckligen politiskt motiverade och även bygga på nya former av samarbete (gränsöverskridande samarbete, Taiex, partnersamverkan), samt dra till sig ökade medel. Särskilt för de partnerländer som hittills fått stöd genom Tacis kommer det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet att innebära en stor förbättring, eftersom det innebär en övergång från tekniskt bistånd till fullfjädrat samarbete.

På vissa andra områden inom den europeiska grannskapspolitiken finns det emellertid ett betydande utrymme för ytterligare förbättringar. EU söker främja ett mycket ambitiöst reformprogram i partnerländerna, vilket på kort sikt innebär stora politiska och ekonomiska belastningar. Däremot kommer en stor del av incitamenten med den europeiska grannskapspolitiken, t.ex. marknadstillträde, marknadsintegration och andra ekonomiska fördelar, att bära frukt först i ett senare skede. Detta gör det mycket svårt för partnerländerna att uppbåda det inhemska stöd som krävs för reform.

Mer konkret finns svagheter på följande områden:

- **Handelsintegration och ekonomisk integration.** EU har fortsatt att förbättra handelsförbindelserna med de flesta partnerländerna. Unionen har bland annat stött Ukrainas anslutning till Världshandelsorganisationen och förberett förhandlingar om ett djupgående och omfattande frihandelsavtal, gjort förberedelser för att bevilja Moldavien autonoma handelsförmåner och inlett förhandlingar om att utvidga räckvidden hos frihandelsavtalen med Medelhavspartnerna när det gäller jordbruk och tjänster. För att uppnå större ekonomiska och politiska fördelar för alla är det viktigt att erbjuda samtliga partnerländer, såväl i öst som i syd, tydliga utsikter till en fördjupad handelsintegration och ekonomisk integration med EU och att låta erbjudandena om avreglering omfatta bättre tillträde till alla områden som har ekonomisk potential och är av intresse för våra partnerländer. De produkter som är viktigast för dem bör också ingå.

- **Rörlighet och migration.** Samarbetet med partnerländerna i fråga om rörlighet och hantering av migrationen ökar visserligen, men den europeiska grannskapspolitiken har ännu inte lett till några betydande förbättringar när det gäller inresa i EU av medborgare i partnerländerna. Väntetiden och kostnaderna i samband med korttidsviseringar (t.ex. för affärsmän, forskare, studenter, turister eller t.o.m. i samband med officiella besök) är en mycket synlig avskräckande faktor för partnerländerna, och ett hinder för många av målen med den europeiska grannskapspolitiken.
- **Regionala konflikter.** Den europeiska grannskapspolitiken har endast i begränsad utsträckning bidragit till att lösa låsta eller öppna konflikter i regionen, även om vissa specifika resultat har uppnåtts (t.ex. när det gäller gränsförvaltningen i Moldavien och i de palestinska territorierna). Unionen måste vara mer aktiv och mer närvarande i fråga om regional och multilateral konfliktlösning och när det gäller fredsövervakande och fredsbevarande åtgärder.

Kommissionen har därför fastställt ett antal områden där den europeiska grannskapspolitiken bör stärkas för att bli framgångsrik. På samtliga områden skulle detta innebära en större satsning från EU:s sida, men den skulle uppvägas av de politiska fördelarna.

3. FÖRSTÄRKNING AV POLITIKEN

Utveckling och reform i partnerländerna ligger först och främst i deras eget intresse, och ansvaret ligger oinskränkt hos dem själva. Det ligger emellertid i EU:s intresse att stödja partnerländerna i dessa strävanden. Många av de instrument som krävs för detta finns redan på plats. Andra bör stärkas ytterligare i enlighet med vad som anges nedan. EU kommer i samband med detta att fortsätta att anpassa sitt stöd till partnerländernas behov och syften. Ju längre ett partnerland når i sina reformer, desto djupare kan förbindelserna bli, och desto mer stöd bör EU ge.

3.1. Förstärkning av de ekonomiska och handelsrelaterade aspekterna

För att den europeiska grannskapspolitiken skall vara framgångsrik och trovärdig är det mycket viktigt att den ekonomiska integrationen med partnerländerna fördjupas. Det har sedan början varit en grundtanke inom den europeiska grannskapspolitiken att den ekonomiska integrationen utöver fri handel med varor och tjänster även skall omfatta icke-tariffära frågor ("behind the border" issues), dvs. åtgärda icke-tariffära handelshinder och stegvis uppnå omfattande konvergens på handelsområdet och i fråga om regelverket (bl.a. tekniska normer och standarder, regler på det sanitära och fytosanitära området, konkurrenspolitik, konkurrenskraft för företag, innovation och industripolitik, forskningssamarbete, immateriella rättigheter, tullåtgärder för att underlätta handeln och administrativ kapacitet i fråga om ursprungsregler, sunda styrelseformer på beskattningsområdet, bolagsrätt, offentlig upphandling och finansiella tjänster). Handlingsplanerna för den europeiska grannskapspolitiken är ett steg i denna riktning.

Frihandelsavtal som i huvudsak omfattar industrivaror har redan tidigare ingåtts med Medelhavspartnerna, och det har nyligen inletts förhandlingar för att utvidga avtalens räckvidd på jordbruks- och fiskeområdet samt inkludera tjänster och etableringsrätt. Med tiden kommer arbetet med att genomföra handlingsplanerna, särskilt i fråga om regelverket, att bana väg för en ny generation av djupgående och omfattande frihandelsavtal med samtliga partnerländer, liksom det som EU avser förhandla fram med Ukraina.

Ett djupgående och omfattande frihandelsavtal bör omfatta all handel med varor och tjänster mellan EU och partnerländerna, inklusive sådana produkter som är av särskild betydelse för partnerländerna, och bör innehålla rättsligt bindande bestämmelser om reglering av handel och ekonomi. De befintliga frihandelsavtalen med Medelhavspartner bör i enlighet med detta utvidgas till att omfatta fler områden. Resultaten av konsekvensbedömningarna av handelns hållbarhet kommer att införlivas i denna process.

Sådana djupgående och omfattande frihandelsavtal måste anpassas och planeras noggrant för att man skall kunna ta hänsyn till varje partnerlands ekonomiska situation och utveckling och vid behov ge utrymme för en viss asymmetri. Djupgående frihandelsavtal är komplexa och ambitiösa och utgör därför mål på medellång sikt, för vissa partnerländer t.o.m. på lång sikt. Innan EU inleder förhandlingar om djupgående och omfattande frihandelsavtal måste det göras en bedömning av partnerländernas förmåga att genomföra och följa sådana avtal, samt av deras ambitionsnivå. Länderna kommer att röra sig i denna riktning stegvis och i olika takt, men det är viktigt att ge alla samma utsikter. Målet skulle i slutändan vara att våra partnerländer har ett gemensamt regelverk och samma tillträde till marknaden. För att uppnå detta mål och stärka sin administrativa kapacitet måste partnerländerna fortsätta att sträva efter att genomföra de delar av handlingsplanerna som rör handel och regelverk. Särskild uppmärksamhet kommer att ägnas bistånd på dessa områden.

Detta kan inledningsvis framför allt göras på bilateral nivå, mellan EU och varje enskilt partnerland, så att hänsyn kan tas till de stora olikheterna mellan partnerländernas situationer. På så sätt kan de mest framskridna länderna gå fortare fram utan att hållas tillbaka av andra. Detta tillvägagångssätt är ändå fullt förenligt med en mer långsiktig vision om en ekonomisk gemenskap mellan EU och dess partner i den europeiska grannskapspolitiken. Denna utveckling har redan börjat i Medelhavsområdet tack vare Agadiravtalet. På längre sikt skulle en större ekonomisk grannskapsgemenskap kunna omfatta sådana aspekter som ett gemensamt regelverk och bättre marknadstillträde för varor och tjänster mellan partnerländerna samt vissa institutionella strukturer såsom tvistlösningsmekanismer.

Handlingspunkter: Handel, investeringar och ekonomisk integration

- Fortsatt strävan efter ett djupgående och omfattande frihandelsavtal med samtliga partnerländer inom den europeiska grannskapspolitiken, omfattande icke-tariffära frågor ("behind the border" issues) och liberalisering av handeln mellan partnerländerna, med viss asymmetri om nödvändigt.
- Ökat stöd för reformer och ansträngningar för att förbättra regelverket för handel och ekonomi samt för att förbättra investeringsklimatet.
- Ökad ekonomisk integration och ökat samarbetet på viktiga områden.

3.2. Större rörlighet och hantering av migration

Ända sedan Europeiska gemenskapen upprättades har möjligheterna för medborgarna i våra medlemsstater att resa inom gemenskapen, oavsett om syftet är affärer, utbildning eller semester, varit centrala för att främja handel och investeringar inom gemenskapen, skapa ömsesidig medvetenhet och främja ekonomiska, sociala och kulturella kontakter. Rörlighet för personer är av största vikt även för alla partnerländer inom den europeiska grannskapspolitiken. På många områden inom den europeiska grannskapspolitiken kan unionen inte uppnå goda resultat om möjligheten till lagliga korttidsvistelser fortsätter att vara

så begränsad som idag. Den gällande viseringspolitiken och praxis på området innebär emellertid ofta verkliga svårigheter och hinder för lagliga resenärer. Långa köer framför EU:s konsulat är ett mycket synligt tecken på de hinder som finns för inresa i unionen. Möjligheten att inom rimlig tid att erhålla en korttidsvisering till en rimlig kostnad kommer att vara en indikator på styrkan i den europeiska grannskapspolitiken, oavsett om resans syfte är affärer, utbildning eller turism, forskning och utveckling, konferenser inom det civila samhället eller t.o.m. officiella möten på regeringsnivå eller mellan de lokala myndigheterna.

För att den europeiska grannskapspolitiken skall kunna förbättras krävs därför att man noga undersöker hur viseringsförfarandena kan förenklas för lagliga resor från grannländerna till EU och vice versa. Detta måste naturligtvis åtföljas av större ansträngningar för att ta itu med relaterade frågor såsom samarbete i fråga om olaglig invandring, särskilt sjövägen, bekämpning av olaglig handel och människosmuggling, effektiv gränsförvaltning, avtal om återtagande av olagliga invandrare och åtgärder som ser till att de verkligen återvänder, och lämplig behandling av begäran om internationellt skydd och asyl. Om partnerländerna seriöst åtar sig att göra en insats på dessa områden bör vi kunna åstadkomma stora förbättringar på viseringsområdet – enklare och snabbare viseringsförfaranden för vissa kategorier av resor, särskilt affärsresor, officiella resor och resor i utbildningssyfte – samtidigt som vi ökar våra gemensamma ansträngningar för att bekämpa olaglig invandring.

Som en illustration av vad som kan uppnås kan nämnas att EU i oktober 2006 paraferade ett avtal om viseringslättnader och ett återtagandeavtal med Ukraina, och att diskussioner om sådana avtal inom kort väntas inledas med Moldavien. Förhandlingar med Marocko om ett återtagandeavtal har nästan slutförts. Avtal om viseringslättnader förhandlas fram i anslutning till återtagandeavtal och är skraddarsydda, dvs. anpassade till det berörda tredjelandets särskilda behov, och förenklar förfarandena för korttidsviseringar för särskilda kategorier av personer.

Även en mer allmän utveckling av viseringspolitiken inom EU är också relevant i detta sammanhang. Medlemsstaterna förhandlar om att upprätta Informationssystemet för viseringar, som skulle omfatta biometriska kännetecken för viseringssökande och möjliggöra utbyte av viseringssuppgifter mellan medlemsstaterna. Dessutom har kommissionen föreslagit flera typer av samarbete mellan medlemsstaterna, bl.a. upprättande av gemensamma centrum för viseringsansökningar, vilka i betydande grad skulle underlätta mottagandet av viseringsansökningar i partnerländerna.

Eftersom det är nödvändigt att tillämpa ett balanserat tillvägagångssätt och bygga vidare på den dialog om migration och visering som avses i handlingsplanerna bör unionen vara villig att så snart de nödvändiga förutsättningarna har uppfyllts inleda förhandlingar om återtagande och viseringslättnader med vart och ett av de grannländer som har en handlingsplan.

Handlingspunkter: Rörlighet och migration

- Viseringslättnader, undanröjande av hinder för lagliga resor, t.ex. affärsresor och resor i utbildningssyfte, turistresor och officiella resor.
- Strävan efter att ta itu med återtagande, bekämpning av olaglig migration och ändamålsenlig och effektiv gränsförvaltning som ett led i en samlad strategi för lämplig hantering av rörlighet för personer och migrationsfrågor.

3.3. Främjande av direkta kontakter mellan människor

Oberoende av frågan om rörlighet för personer måste den europeiska grannskapspolitiken ha ett ”mänskligt ansikte”, och medborgarna i EU och grannländerna bör få bättre möjligheter till kontakt och till att lära sig mer om varandras samhällen och att bättre förstå varandras kulturer. Den europeiska grannskapspolitiken får inte vara en angelägenhet för enbart tjänstemän och politiker. Människor på ömse sidor av gränserna bör direkt kunna se verkningarna av ett starkare band mellan unionen och dess grannländer.

- Utbytesverksamhet på utbildningsområdet och mellan ungdomar måste vara en huvudangelägenhet för den europeiska grannskapspolitiken, precis som den bidragit till att bygga broar och övervinna fördomar inom EU. Universitetssamarbete kommer att stödjas genom Tempus, och ett nytt stipendiesystem för de länder som omfattas av europeiska grannskapspolitiken kommer att starta 2007 inom ramen för Erasmus Mundus. Den politiska dialogen om högre utbildning bör stärkas för att främja modernisering och reformer i partnerländerna. Spridningen och utbytet av bästa metoder på detta område kommer att öka ytterligare. Dessa instrument kommer att främja samarbete inom högre utbildning och bidra till konvergens med EU-strategier såsom Bolognaprocessen, som många partnerländer deltar i. Biståndet till reformer på utbildningsområdet bör stärkas, bland annat genom Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen. Ett nytt program kan övervägas för att främja utbytesverksamhet mellan unga yrkesverksamma människor inom de mest skilda områden, bl.a. kultur och konst, och mellan regelansvariga tjänstemän. Medlemsstaterna har en viktig uppgift att fylla när det gäller att främja sådan verksamhet.
- Forskares rörlighet är ett viktigt led i det ökande forskningssamarbetet mellan EU och partnerländerna och i strävan att förstärka spetskompetensen. Den bör främjas genom gemensamma åtgärder för att öka medvetenheten om möjligheterna till stipendier på detta område (t.ex. Marie Curie-stipendier), varvid de informationsverktyg som finns bör utnyttjas till fullo.
- Utbytesverksamhet för det civila samhället bör stärkas generellt, då sådana kontakter når bortom regeringsnivå och bygger broar på många områden. Kontakter kan exempelvis skapas mellan fackföreningar, regionala och lokala myndigheter (bl.a. genom vänortsprogram), hälso- och sjukvårdspersonal, icke-statliga myndigheter och grupper som utövar kulturell verksamhet. De gränsöverskridande samarbetsprogram som skall finansieras av det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet kommer att spela en framträdande roll i detta sammanhang, men det kommer också att behövas bredare utbytesverksamhet på EU-nivå. Stora delar av denna utbytesverksamhet kommer främst att vara av ekonomisk och social karaktär, men även utbytesverksamhet på kulturområdet och den interkulturella dialogen kommer att ha en viktig plats.
- En viktig aspekt av utbytesverksamheten för det civila samhället är bättre kontakter inom näringslivet. Arbetsgivarorganisationerna i EU-länderna och i de länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken, särskilt de som representerar små och medelstora företag, bör aktivt uppmuntras att skapa närmare förbindelser med varandra och utbyta erfarenhet.
- Det civila samhällets deltagande i den europeiska grannskapspolitiken bör inte begränsas till utbytesverksamhet och samarbetsprogram. Vi måste uppmuntra myndigheterna i partnerländerna att låta företrädare för det civila samhället delta aktivt i reformprocessen, såväl när det gäller utarbetande av lagstiftning, kontroll av att den tillämpas och utveckling

av nationella eller regionala initiativ som rör den europeiska grannskapspolitiken. På nationell nivå eller i ett bredare regionalt sammanhang kommer seminarier där reformfrågor diskuteras med företrädare för myndigheterna och det civila samhället att bidra till att bygga upp ett förtroendefullt klimat.

- Den europeiska grannskapspolitiken behöver också göras synlig och meningsfull för medborgarna i EU och i partnerländerna. Kommissionen har redan upprättat en informations- och kommunikationsstrategi för grannskapspolitiken. Medlemsstaterna bör också låta den europeiska grannskapspolitikens mål och resultat avspeglas i sin egen informationsverksamhet, såväl externt som internt.

Den europeiska grannskapspolitikens mänskliga dimension är lika mycket en fråga för medlemsstaterna som för gemenskapen. Om dessa faktorer införlivas i bilaterala program och man utbyter information och bästa metoder när det gäller direkta kontakter mellan människor kommer detta att förbättra helhetsbilden av EU i partnerländerna. För att allmänt synliggöra dessa insatser i EU avser kommissionen att upprätta en enhetlig portal ("one-stop-website") med länkar till medlemsstaternas webbplatser, så att det blir lättare att komma åt information om utbytesprogrammen i EU.

Handlingspunkter: Direkta kontakter mellan människor

- Utbytesverksamhet inom utbildning, kultur och forskning samt för ungdomar.
- Utbytesverksamhet för det civila samhället och deltagande av det civila samhället i den europeiska grannskapspolitiken.
- Utbytesverksamhet mellan regionala och lokala myndigheter.
- Utbildning för morgondagens regelansvariga tjänstemän.
- Kontakter på näringslivsområdet.
- Insatser för att öka synligheten och informationsverksamhet.

3.4. Ny tematisk indelning av den europeiska grannskapspolitiken

Hittills har grannskapspolitiken i hög grad skett på bilateral nivå mellan EU och varje enskilt partnerland för sig. Detta har väsentligen berott på de stora skillnaderna mellan parterna i fråga om deras politiska och ekonomiska situation, behov och strävanden. Denna differentiering måste även i fortsättningen utgöra kärnan i den aktuella politiken.

Det finns oaktat detta ett antal övergripande teman där intressena och angelägenheterna är gemensamma för EU och grannskapspartnerna, både i söder och öster och där dessa med fördel bör tas upp i ett multilateralt sammanhang. På områden som energi, transport, miljö, landsbygdsutveckling, informationssamhället, forskningssamarbete, folkhälsa, finansiella tjänster, gränsförvaltning, migration och sjöfartsfrågor är problemen ofta inte bara av bilateral karaktär och lösningen av dem skulle kunna gagnas av en gemensam debatt och ett samfällt agerande och samarbete mellan EU och alla eller de flesta av parterna i grannskapspolitiken. Dessa områden är viktiga för bestående tillväxt, välstånd, stabilitet och säkerhet.

Listan över sådana frågor vars spännvidd sträcker sig över hela grannskapspolitiken skulle behöva utforskas och debatteras grundligt. Likaledes behövs ytterligare överväganden om hur man skall ta itu med dessa frågor. Vissa av dem skulle kunna tas upp på ett förhållandevis odefinierat sätt, t.ex. tillfälliga eller mera regelbundna minister- eller expertmöten. För andra åter vore det sannolikt bättre med en mer institutionaliserad eller integrerad struktur. Uppmärksamhet måste riktas på att se till att multilaterala avtal och processer reellt genom-

förs, vare sig de redan finns eller är nya. Det finns ett brådskande behov av att överväga multilaterala avtal mellan EU och grannskapsparterna inom ett litet antal nyckelsektorer. De mest uppenbara exemplen utgörs av energi (en förlängning av fördraget om energigemenskapen), och transport (horisontella/globala luftfartsavtal). Man bör också överväga att utsträcka näten och se till att de blir kompatibla med EU-systemen.

En annan viktig beståndsdel i den europeiska grannskapspolitiken är grannskapsparternas möjlighet att delta i vissa gemenskapsorgan och program. I ett parallellt meddelande¹ föreslår kommissionen en allmän strategi i denna fråga.

Handlingspunkter: Tematiska aspekter

- Förbättrad multilateral och bilateral dialog med grannskapsparterna inom nyckelsektorer.
- Överväganden om ytterligare multilaterala energi- och transportavtal samt förstärkning av redan befintliga sådana avtal.
- Arbete för att utsträcka EU:s transport- och energinät till grannländerna samt driftskompatibilitet.
- Deltagande av grannländerna i lämpliga gemenskapsorgan och program.

3.5. Förstärkning av det politiska samarbetet

Om den europeiska grannskapspolitiken inte kan bidra till att lösa konflikter i regionen innebär det ett misslyckande med ett av dess huvudsakliga syften. Sådana konflikter kan hota unionens egen säkerhet, exempelvis till följd av uppdragningsrisken eller på grund av massiva flyktingströmmar, genom att förorsaka avbrott i energileveranser eller stoppa handels- och transportlänkar eller genom spridning av terrorism och organiserad brottslighet, t.ex. smuggling av människor, narkotika och vapen. Eftersom unionen lämnar ett mycket stort bidrag för att bistå flyktingar och fördrivna personer vore det mycket bättre om dessa resurser kunde användas för att främja en hållbar utveckling. Något som ligger i alla berörda parter intresse är att också Ryssland måste engageras i ett närmare samarbete för att förhindra konflikter och förbättra stabiliteten i hela östra Europa och södra Kaukasien.

Vare sig man talar om Moldavien eller södra Kaukasien, de palestinska territorierna eller Mellanöstern mer generellt, eller västra Sahara, har unionens grannskap drabbats av effekterna av denna typ av konflikter i många år. Den europeiska grannskapspolitiken kan aldrig ersätta de regionala eller multilaterala ansträngningar som har kommit igång för att ta itu med dessa frågor. Men EU måste vara redo att spela en mer aktiv roll här, antingen genom att till fullo delta i ansträngningarna (som t.ex. i kvartetten), eller genom att medverka i specifika civila eller militära övervakningsinsatser eller fredsbevarande uppdrag. Gränsövervakningsinsatser har också en viktig roll att spela här – framgången för EU BAM-uppdraget vid den moldaviska gränsen och närvaron i Rafah är viktiga exempel. Tillsammans med rådets sekretariat står kommissionen redo att arbeta fram ytterligare konfliktlösnings-

¹ Såsom närmare anges i det samtidiga kommissionsmeddelandet ”The General Approach to enable ENP partner countries to participate in Community agencies and Community programmes”, KOM(2006)xx, 29.11.2006.

förslag. Det nya stabilitetsinstrumentet kommer också att bereda tillfällen att stärka EU:s insatser på dessa områden.

Via grannskapspolitiken kan också hjälp ges för att stärka dialogen, med åtföljande konkret reform- och utvecklingsstöd, som i sig långsiktigt kan bidra till lösningen av dessa frågor. Ett förbättrat regionalt samarbete (punkt 3.6 nedan) kan vara viktigt i detta sammanhang. Därtill finns ett antal åtgärder som avsevärt skulle kunna stärka den politiska dimensionen.

- Möjligheten att, i varje enskilt fall, ställa sig bakom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska deklarationer (vilket östliga grannskapspartner redan fått erbjudande om) skulle också kunna föreslås för de sydliga partnerna.
- Grannskapspartnerna skulle, också här alltefter vad saken gäller, kunna inbjudas till orienterings- och samordningsmöten som arrangeras av EU i internationella fora, t.ex. FN, Europarådet och OSSE.
- Ett informellt möte på hög nivå med alla grannskapspartner som har en gällande handlingsplan skulle kunna äga rum 2007 med det omedelbara praktiska syftet att sätta den stärkta grannskapspolitik som föreslås i föreliggande meddelande.
- Det parlamentariska samarbetet skulle också kunna intensifieras vare sig det sker mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten eller genom arbetet i europeiska politiska stiftelser.
- Unionens närvaro i hela regionen skulle också kunna öka genom en förstärkning av EG:s och medlemsstaternas diplomatiska beskickningar i grannskapsländerna. Fullständiga kommissionsdelegationer bör snarast öppnas i alla länder som omfattas av grannskapspolitiken.

Handlingspunkter: Politiskt samarbete

- En mer aktiv roll för EU i regionalt eller multilateralt konfliktlösningsarbete, och även när så är lämpligt medverka i civila och militära fredsbevarande uppdrag.
- Möjligheten att ställa sig bakom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska deklarationer bör erbjudas alla partner i grannskapspolitiken.
- Ett informellt europeiskt grannskapspolitiskt möte på hög nivå år 2007.
- Intensifierat parlamentariskt samarbete.
- Förstärkning av EU:s diplomatiska närvaro i samtliga grannskapspartnerländer.

3.6. Förbättring av det regionala samarbetet

I Svartahavsregionen, där Moldavien, Ukraina och länderna i södra Kaukasien gränsar till EU samt Ryssland och Turkiet erbjuder den europeiska grannskapspolitiken också stora möjligheter till dialog och samarbete på regional nivå. Från och med januari 2007, när Svarta havet kommer att utgöra en av unionens yttre gränser, blir ett förstärkt regionalt upplägg en väsentlig del av vår grannskapspolitik. I vårt samarbete på regional nivå med partnerländerna runt Svarta havet (vare sig det sker inom grannskapspolitiken eller inom ramen för våra förbindelser med Ryssland i det strategiska partnerskapet eller med kandidatlandet Turkiet)

bör EU vara öppet för full delaktighet för alla, oavsett vilken formell ram som finns för de bilaterala förbindelserna med dessa länder. Konkreta sektorsrelaterade frågor skulle kunna tas upp via lämpliga initiativ, t.ex. vetenskapssamarbete som gynnar båda sidor och som stöttas av en politisk dialog, eller via fora som t.ex. Internationella kommissionen för skydd av Svarta havet.

Förbättrat samarbete i Svartahavsregionen – en ”Svartahavssynergi” – kan också hjälpa till att bana väg för en lösning av långvariga regionala konflikter. Organisationen för ekonomiskt samarbete i Svartahavsområdet (BSEC) utgör en användbar plattform för vår dialog och vårt samarbete med regionen som helhet. Kommissionen håller för närvarande på att undersöka möjligheten att skapa närmare kontakter med BSEC, däribland observatörsstatus. Dessutom skulle det med utgångspunkt i dessa närmare kontakter vara en fördel att etablera en regelbunden dialog med BSEC på utrikesministernivå, vilket skulle underlätta genomförandet och ytterligare utveckling av unionens regionalpolitik i Svartahavsområdet. I direkt anslutning till dessa BSEC-möten borde man anordna sammanträffanden mellan ministrar från EU och de östliga grannskapsländerna för politisk dialog och diskussioner om saker som är relaterade till grannskapspolitiken. Kommissionen avser att ytterligare ta itu med frågan om en förstärkt Svartahavsdialog i ett separat meddelande nästa år. I ”Svartahavssynergin” skulle hänsyn tas till andra regionala initiativ, exempelvis Bakuinitiativet inom transport- och energiområdena.

Runt omkring Medelhavet erbjuder den europeiska grannskapspolitiken ett nytt och viktigt komplement till den mångåriga regionala dialog och integration som fortskrider inom ramen för partnerskapet mellan Europa och Medelhavsområdet. Europa–Medelhavspartnerskapet har gjort det möjligt för EU och de sydliga grannarna att bygga broar genom dialog och samarbete på regional nivå, inom politiska, ekonomiska, kommersiella, sociala och kulturella områden. Det femåriga arbetsprogram som man enades om vid 2005 års toppmöte i Barcelona, och som bygger på den grannskapspolitiska agendan, har redan märkt ut en tydlig väg för ett stärkt regionalt samarbete under de kommande åren.

Med utgångspunkt i Europa–Medelhavspartnerskapet och de associeringsavtal som nu finns med de flesta Medelhavspartnerna får grannskapspolitiken en verklig chans att stärka relationerna med dessa våra partner i söder, samtidigt som deras olika omständigheter och intressen till fullo erkänns. De gemensamt godkända reformåtaganden som läggs fram i var och en av de fem handlingsplaner som just nu är i kraft (Israel, Jordanien, Marocko, den palestinska myndigheten och Tunisien) har redan burit frukt, såsom framgår i de respektive lägesrapporterna. I all synnerhet fastställer handlingsplanerna de gemensamma prioriteringarna och de har gjort det möjligt för oss att föra samman olika ämnen i en enhetlig dialog samt tillåtit reella framsteg också på känsliga områden. Då handlingsplanerna med Egypten och Libanon nu håller på att slutföras kommer den bilaterala och den regionala aspekten av förbindelserna mellan EU och Medelhavsländerna att vara jämbördiga. Synergier för att stödja ekonomiska reformer och hållbar tillväxt i Medelhavsområdet kan vidare sökas med andra ekonomiska områden, t.ex. Gulfstaternas samarbetsråd, där resurser och investeringar gemensamt kan uppåtdas för detta ändamål.

Både runt Medelhavet och Svarta havet kommer den större flexibilitet som erbjuds genom de nya samarbetsinstrumenten att vara av stor betydelse. De nya gränsöverskridande samarbetsprogram som inrättas genom det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet erbjuder för första gången en verklig möjlighet att främja gräsrotsamarbete bland lokala och regionala myndigheter, på båda sidor om dessa hav, och att ta itu med gemensamma angelägenheter – exempelvis miljö, transport och

kommunikationer, sjösäkerhet, havsmiljö, regional ekonomisk utveckling, turism och sociala och kulturella utbyten.

Vi bör också se bortom unionens omedelbara grannskap och arbeta med ”våra grannars grannar”. I Centralasien exempelvis eller i Persiska golfen kommer de nya instrumenten (både det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet och instrumentet för utvecklingssamarbete) att kunna finansiera regionala samarbetsaktiviteter som inkluderar länder i båda regionerna – detta skulle kunna bli av särskild betydelse inom områden som energi, transport, miljö och forskning. Mer generellt skulle man kunna dra till sig privat och offentlig investering och finansiering för att understödja utvecklingen och moderniseringsbehoven hos de omedelbara grannarna. Liknande överväganden tillämpas också, inom ramen för EU:s Afrikastrategi, på andra länder än grannskapsländerna i norra Afrika där bredare regionala samarbetsprogram och samarbete på områden som migration, infrastruktur, energi samt fred och säkerhet kommer att vara av stort intresse. Höjer man blicken bortom detta regionala samarbete skulle man också kunna överväga att bygga upp en liknande dialog- och reformagenda med Kazakstan, som ett svar på det intresse som detta land uttryckt. Centralasien kommer att behandlas i ett kommande policydokument.

Handlingspunkter: Regionalt samarbete

- Svartahavssynergi, bl.a. en dialog mellan utrikesministrarna och intensifierat samarbete med organisationen för ekonomiskt samarbete i Svartahavsområdet, under beaktande av befintligt regionalt samarbete som t.ex. Bakuinitiativet gällande energi och transport.
- Fullständigt genomförande av arbetsprogrammet för Europa–Medelhavspartnerskapet.
- Förstärkt samarbete med ”våra grannars grannar”, t.ex. i fråga om energi, transport och kampen mot olaglig invandring.

3.7. Förstärkning av det finansiella samarbetet

Från 2007 kommer vårt samarbete med grannländerna att finansieras via det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (ENPI) tillsammans med Europeiska investeringsbankens (EIB) nya utlåningsmandat. Dessa båda kanaler innebär en markant förbättring av de tidigare förhållandena. Den europeiska grannskapspolitiken blir exempelvis avsevärt flexiblare än tidigare instrument (särskilt vid en jämförelse med Tacis) och resurserna kommer att vara större än de som tidigare var tillgängliga (en höjning med cirka 32 %, i fasta priser, om man jämför 2007–2013 med 2000–2006). Andra nya samarbetsinstrument (mänskliga rättigheter, kärnsäkerhet och tematiska program) kommer också att finnas tillgängliga för grannskapsparterna. Det nya EIB-mandatet bör medföra ökat stöd till östliga Europa och södra Kaukasien, även om det sannolikt blir betydligt mindre än vad som ursprungligen föreslogs av kommissionen.

Den finansiering som blir tillgänglig för att stödja grannskapspolitikens reformagenda kommer fortfarande att vara relativt blygsam, trots ambitionen att ta itu med mycket omfattande reformer. De privata investeringsflödena till de flesta länderna i regionen ligger också fortfarande på en besvärande låg nivå, något som även gäller ländernas kapacitet att finansiera viktig infrastruktur.

Det är därför av stor vikt att maximera EU-finansieringens verkan och hävstångseffekter – eftersom den är mer innovativ vad gäller den typ av insatser som stöds och eftersom den söker

synergier såväl mellan ENPI och andra EU-medel som med medlemsstaterna och deras finansieringsinstitutioner, med internationella finansinstitut och med andra givare.

I syfte att belöna framsteg i fråga om reformer och uppbåda finansiellt bistånd som finns tillgängligt för investeringar från internationella finansinstitut och andra givare avser kommissionen att införa två innovativa finansieringsmekanismer, som skall innehålla en betydande del av de ENPI-medel som avsatts för att stödja mekanismer för styrelseformer och investeringar. Närmare förslag kommer att läggas fram under programplaneringsarbetet, men i princip avser kommissionen under perioden 2007–2013 att avsätta:

- Ett belopp på 300 miljoner euro (ungefär 43 miljoner euro per år i genomsnitt) till en mekanism för gott styre, avsedd att utöver de normala landsanslagen ge ytterligare medel som erkännande och stöd till de partnerländer som gjort mest framsteg i genomförandet av den överenskomna reformagenda som fastställts i deras handlingsplan. Allt efter bedömningen av framstegen i genomförandet av handlingsplanernas (brett definierade) punkter gällande gott styre skulle dessa medel göras tillgängliga för att fylla ut nationella anslag i syfte att stödja reformagendans centrala beståndsdelar. Detta kommer att hjälpa reformvänliga regeringar att stärka sina väljares vilja till reformer.
- Ett belopp på 700 miljoner euro (ungefär 100 miljoner euro per år i genomsnitt) till en grannskapsinvesteringsfond som bygger på FEMIP² och som skall användas till att stödja utlåning från internationella finansinstitut i de partnerländer som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken. Denna fond skulle ge bidragsstöd till utlåningsinsatser från institutioner som t.ex. EIB (inom ramen för bankens nya mandat för extern utlåning), Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling och eventuellt medlemsstaternas finansinstitut för bistånd, i linje med EU:s etablerade prioriteringar. En sådan fond skulle enligt uppskattningar kunna dra till sig belopp som är 4–5 gånger högre än de bidrag som den får i form av subventionerade lån för investeringsprojekt i grannskapspolitikens partnerländer inom de prioriterade sektorer som anges i handlingsplanerna. Det är ytterst önskvärt med konkret stöd från medlemsstaterna i form av egna bidrag vid sidan av det gemenskapen ger till förvaltningsfonden för att demonstrera unionens politiska uppbackning av den stärkta grannskapspolitiken. Om medlemsstaterna tillförde summor som motsvarar gemenskapens bidrag skulle mekanismen kunna frambringa avsevärda subventionerade lån. Ledningen av en sådan förvaltningsfond skulle kunna inbegripa alla bidragsgivare på grundval av storleken på deras bidrag och i vilken utsträckning deras politik gentemot regionen samordnats med den europeiska grannskapspolitiken. Genom att samordna grannskapsinvesteringsfonden och EU–Afrika-förvaltningsfonden blir det möjligt att skapa koherens och synergi.

I linje med de pågående ansträngningarna att förbättra samordningen mellan EU-givarna som grupp betraktad bör medlemsstaterna alltmer anpassa sina egna samarbetsprogram till de överenskomna prioriteringar och reformagendor som fastställts i handlingsplanerna för grannskapspolitiken. Fortsatt samordning med Världsbankens verksamhet bör också säkras.

² Facilitet för investering och partnerskap för Europa–Medelhavsområdet.

Handlingspunkter: Finansiellt samarbete

- En maximering av verkan och hävstångseffekterna för våra knappa resurser.
- Mekanism för gott styre.
- Grannskapsinvesteringsfond.
- Förbättrad samordning mellan medlemsstaternas och EG:s bistånd.

4. SLUTSATSER

Under de gångna två åren sedan starten har de framsteg som gjorts i den europeiska grannskapspolitiken bekräftat den stora potential som denna långsiktiga strategi besitter. Vi måste nu omsätta denna potential i praktiken genom att stärka dess trovärdighet och verkan.

Den europeiska grannskapspolitiken är fortfarande skild från EU:s utvidgningsprocess. För de europeiska grannskapsparterna föregriper grannskapspolitiken inte på något sätt den eventuella framtida utvecklingen av relationen med EU i överensstämmelse med fördragsbestämmelserna. Oberoende av sådana utsikter måste vi arbeta för att de överenskomna agendorna genomförs framgångsrikt så att alla våra grannar förs närmare unionen.

För att stötta våra grannar i deras strävan att fullfölja krävande och kostsamma reformagendor måste vi själva kunna lägga fram ett intressantare erbjudande. Vi kan prestera mer när det gäller ekonomiska och handelsmässiga frågor, förenklingar av viseringsförfarandena samt migrationshantering samt i fråga om kontakter människor emellan och kontakter mellan handläggare och regelansvariga. Vi kan också prestera mer på de politiska, regionala och finansiella samarbetsområdena. Vissa av dessa insatser kommer att medföra vissa kostnader, dock inga oöverkomliga summor och priset blir under alla omständigheter mycket lägre än om ingenting alls skulle göras.

Skall detta bli verklighet måste medlemsstaterna dra sitt strå till stacken – de förstärkningar som föreslås här kommer att kräva både ett fullständigt politiskt engagemang och ett motsvarande ekonomisk och finansiellt åtagande. Nödvändiga åtgärder kommer också att vidtas för att se till att grannskapspolitiska överväganden till fullo integreras i alla aspekter av kommissionens egna arbete. Kommissionen ser fram emot att få diskutera dessa idéer med rådet och Europaparlamentet. Det kommer samtidigt att vara viktigt att sträva efter en öppen dialog med våra partnerländer så att båda sidor känner ett gemensamt ansvar för den europeiska grannskapspolitiken. Kommissionen avser att år 2007 organisera en konferens på hög nivå i detta syfte.

Såsom framgår av lägesrapporterna har våra partnerländer redan demonstrerat sitt eget engagemang genom att anta och inleda genomförandet av de ambitiösa handlingsplanerna för den europeiska grannskapspolitiken. För att unionen i tillräcklig utsträckning skall kunna stödja dem i deras reformprocesser och uppmuntra och belöna framsteg är det absolut nödvändigt att se till att potentialen i den europeiska grannskapspolitiken omsätts i praktiken. De förslag som presenterats ovan kommer att utgöra ett handfast erbjudande till parterna i den europeiska grannskapspolitiken, något som helt klart ligger i unionens intresse.