

**Yttrande från Europeiska regionkommittén om Översyn av den europeiska grannskapspolitiken**

(2017/C 088/13)

**Föredragande:** Anne Quart (DE-PES), statssekreterare med ansvar för Europa- och konsumentskyddsfrågor, ministeriet för rättsliga frågor, Europafrågor och konsumentskydd, delstaten Brandenburg

**Referensdokument:** JOIN(2015) 50 final

**POLITISKA REKOMMENDATIONER**

## EUROPEISKA REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

*Allmänna kommentarer*

1. Europeiska regionkommittén anser att främjande av stabilitet och välförhållanden i EU:s grannskap bör räknas till de främsta prioriteringarna för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. Kommittén vill att de lokala och regionala myndigheternas potential beaktas i samband med utformningen och genomförandet av EU:s utrikespolitik. Europeiska regionkommittén bör på ett betydelsefullt sätt bidra till förtroendeskapande insatser och internationellt samarbete på regional och lokal nivå.
2. ReK konstaterar att den europeiska grannskapspolitiken endast kan få varaktiga effekter om den för med sig konkreta fördelar för medborgarna i EU:s medlemsstater och i de länder som omfattas av grannskapspolitiken. Denna aspekt måste ges en central plats i samband med genomförandet av den nya strategin.
3. Kommittén konstaterar att den europeiska grannskapspolitiken främst är ett projekt för Europeiska unionens institutioner och regeringarna i medlemsstaterna och grannländerna. Kommittén betonar att ett framgångsrikt genomförande av program och projekt har en betydande inverkan på regional och lokal nivå, såväl i EU:s medlemsstater som i berörda tredjeländer. Vi anser att man inom ramen för den europeiska grannskapspolitiken som en prioriterad åtgärd bör stärka samarbetet på lokal och regional nivå och mellan de civila samhällena samt avsätta lämpliga medel för detta. De lokala och regionala myndigheterna och deras sammanslutningar måste involveras i varje fas av grannskapspolitikens genomförande – från programplanering till demokratisk kontroll – och bör delta i associeringskommittéernas och associeringsrådets arbete och ges en permanent observatörsstatus.
4. ReK efterlyser mer konkreta projekt för att främja mellanmänniska kontakter. Mer medel måste avsättas för det gränsöverskridande samarbetet, partnerskapen mellan lokala och regionala myndigheter, det vetenskapliga och kulturella utbytet och ungdomsutbyten, och partnerländerna måste tas med i unionsprogram som Erasmus. Det är välkommet att kommissionen betraktar förenklade viseringsförfaranden som en central fråga och har lagt fram konkreta förslag angående Ukraina och Georgien. Kommittén upprepar sitt stöd till ett samarbete avseende viserings- och rörlighetsfrågor med de partnerländer inom den europeiska grannskapspolitiken som önskar detta, också när det gäller viseringsliberalisering och förenkling av dialogen.
5. Kommittén upprepar de förslag som den lade fram i sitt yttrande av den 9 juli 2015 om "En ny europeisk grannskapspolitik" och uppmanar kommissionen och Europeiska utrikestjänsten att konsekvent beakta dessa förslag i samband med genomförandet av strategin.
6. ReK konstaterar att väpnade konflikter, användning av våld, kränkningar av den territoriella suveräniteten, kränkningar av de mänskliga rättigheterna och av principen om folkens lika rättigheter, terrorism och den allvarliga destabiliseringen i ett flertal länder och regioner i EU:s grannskap har lett till ett stort antal mänskliga förluster, skador, internflyktingar och påtvingad migration, och det har även hämmat utvecklingen av varaktiga partnerskap. Det är viktigt att man lämnar geopolitiska övervägningar och önsketänkanden därhän och fastställer realistiska mål på grundval av en realistisk bedömning samt organiserar samarbetet med de partnerländer som verkligen är intresserade av ett samarbete och också har förmågan att uppnå hållbara målsättningar. Trots den nödvändiga differentieringen måste en jämn balans mellan det östra och det södra grannskapet tryggas även i fortsättningen.

7. Ett partnerskap kan bli varaktigt endast om det bygger på jämlikhet och ger ömsesidiga fördelar. Kommittén välkomnar att kommissionen lägger särskild vikt vid denna fråga i samband med översynen av den europeiska grannskapspolitiken och uppmanar till att principen om jämlikt och ömsesidigt ansvar för partnerskapet inom den europeiska grannskapspolitiken omsätts i praktiken.

8. Kommittén understryker särskilt att det konsekventa upprätthållandet av mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt inte får äventyras. Kommittén betonar i detta avseende att de konflikter som flera av partnerländerna i den europeiska grannskapspolitiken skakas av medför nya utmaningar när det gäller skyddet för flyktingar och respekten för internationell humanitär rätt och att det krävs nya metoder för att garantera införlivandet av nya och effektivare instrument som kan säkerställa en fullständig respekt för europeiska och internationella normer om flyktingsskydd. Kommittén betonar dessutom att de nära förestående förhandlingarna om globala migrationspakter med flera partnerländer i den europeiska grannskapspolitiken bör föras tillsammans med de lokala myndigheterna och sörja för en närmare integrering mellan migrations- och grannskapspolitiken i syfte att undvika motsägelser och bristande överensstämmelse.

#### *Stabilitet i EU och dess grannskap*

9. Kommittén betonar att EU:s inflytande på stabiliteten och välståndet i grannskapet beror på attraktionskraften hos EU:s socioekonomiska modell, gemenskapen och solidariteten mellan EU:s medlemsstater, hållbar utveckling, demokrati samt respekten för de mänskliga rättigheterna och de demokratiska friheterna. Stabilitet i EU samt att unionen står fast vid sina värden och principer är det viktigaste bidraget till stabilisering av grannskapet.

10. ReK vill att hot mot säkerheten ska analyseras på ett sätt som beaktar hela deras komplexitet och fastställer orsakerna till instabilitet. Kommittén betonar att man först och främst måste ta itu med de socioekonomiska orsakerna till dagens utmaningar på säkerhets- och migrationsområdet. Det är välkommet att EU åtagit sig att arbeta tillsammans med partnerländerna inom grannskapspolitiken för att genomföra FN:s mål för hållbar utveckling. Främjandet av sociala rättigheter måste uppmärksammas mer, eftersom en hållbar ekonomisk och social utveckling är helt avgörande för ett stabilt grannskap. Skapandet av arbetstillfällen är en central fråga inför framtiden i de flesta grannskapsländer. ReK välkomnar att särskild vikt kommer att läggas vid bekämpningen av ungdomsarbetslöshet och främjandet av små och medelstora företag. Detta kräver en strategi på flera nivåer – från den nationella till den regionala och lokala – samt regionalt, lokalt och gränsöverskridande samarbete. De sektoriella samarbetsprogrammen måste utformas på ett sådant sätt att de kan genomföras av de lokala och regionala myndigheterna.

11. ReK välkomnar att Europeiska kommissionen har fört fram ett förslag om en ny partnerskapsram med tredjeländer och om en ny europeisk extern investeringsplan i syfte att tackla de grundläggande orsakerna till migration genom att frigöra investeringar, intensifiera tekniskt stöd och stödja ekonomiska och strukturella reformer för att förbättra affärsklimatet och det bredare politiska klimatet, och uppmanar EU:s lokala och regionala myndigheter att engagera sig i denna process.

12. Kommittén förväntar sig att man i de nya "migrationspakterna" som EU förhandlar med Jordanien och Libanon inom ramen för meddelandet om "En ny partnerskapsram" av den 7 juni 2016 hittar en god balans mellan flyktingarnas behov, behoven hos och omständigheterna i dessa länder och förväntningarna från EU och dess medlemsstater, samtidigt som man respekterar de mänskliga rättigheterna och normerna i de humanitära bestämmelser som fastställts i internationell rätt.

13. Kommittén vill på nytt framföra sitt stöd för det tunisiska folket och efterlyser ett verkligt, djupt och omfattande partnerskap mellan EU och Tunisien. ReK betonar att en fortsatt fredlig och demokratisk utveckling mot ekonomisk och säkerhetsmässig stabilitet i landet skulle skicka en mycket positiv signal till alla grannskapsländer. ReK understryker behovet av en avsevärd ökning av EU:s stöd till Tunisien för att stödja konsolideringen av den demokratiska övergången och främja investeringar och utveckling inom alla sektorer av ekonomin och samhället, i synnerhet skapandet av sysselsättning och upprätthållandet av kvalitativa offentliga tjänster som är tillgängliga för alla. ReK noterar att förhandlingar om ett ambitiöst djupgående och omfattande frihandelsavtal mellan EU och Tunisien har inletts och uppmanar kommissionen att inta ett helhetsperspektiv och säkerställa att avtalet kommer att vara ömsesidigt gynnsamt, samtidigt som vederbörlig hänsyn tas till de stora ekonomiska skillnaderna mellan de två parterna.

14. De lokala och regionala myndigheterna i såväl EU som grannskapsländerna måste snarast ges stöd att tillhandahålla flyktingarna lämpliga grundläggande tjänster i stället för att externalisera flyktingar till tredjeländ, och på längre sikt en hållbar social och ekonomisk utveckling av deras ursprungssamhällen och ursprungsregioner som personerna själva är med och utformar. ReK påpekar att de flyktingar som kommit från grannskapsländerna till Europa i ett längre perspektiv utgör en bro mellan EU och grannländerna.

15. Med tanke på religiös radikaliserings, nationalism, extremism och terrorism bör strategier utvecklas och lämpliga instrument tillhandahållas för att främja en interkulturell dialog inom EU och med samhällena i grannländerna. Lokala och regionala myndigheters ansvar och potential inom detta område betonas, vi behöver denna dialog mellan politiker, men också mellan det civila samhället och i synnerhet mellan medborgare.

16. Kommittén konstaterar att goda grannförbindelser med EU:s grannskapsländer och deras grannar är nödvändigt för stabiliteten i Europa. Ekonomiskt samarbete och politisk dialog mellan EU och Ryska federationen är av mycket stor betydelse. En normalisering av de ekonomiska och politiska förbindelserna med Ryssland förutsätter dock ett fullt genomförande av Minskavtalet. På lokal och regional nivå och mellan aktörer i det civila samhället och näringslivet fortsätter samarbetet och dialogen, och denna potential bör utnyttjas bättre för att överbrygga skillnaderna.

#### *Differentiering och regionalt samarbete*

17. Samarbetet med EU får inte leda till konkurrens mellan grannländerna om vem som har de bästa förbindelserna med EU, utan bör i stället leda till regionalt och territoriellt samarbete. Den europeiska grannskapspolitikens multilaterala dimension måste bibehållas. De mångfasetterade utmaningarna med att stabilisera grannskapet kan bara övervinnas om alla partner i en region samarbetar på ett systematiskt sätt. Det krävs ett större engagemang från EU:s sida för att blåsa nytt liv i grannskapspolitikens multilaterala strategi, där de lokala och regionala myndigheterna också ges en central roll.

18. Kommittén framhåller ReK:s engagemang och potential för det regionala samarbetet, i synnerhet församlingen för lokala och regionala myndigheter i EU och Medelhavsområdet (Arlem), konferensen för regionala och lokala myndigheter i länderna inom det östliga partnerskapet (Corleap) samt arbetsgruppen för Ukraina. Kommissionen och EU-delegationerna uppmanas att bättre utnyttja den expertis som dessa tre organ besitter.

19. Kommittén konstaterar att Georgien, Moldavien och Ukraina har valt att ha en särskilt nära förbindelse med EU och har undertecknat associeringsavtal i förhoppning om att det ska medföra långsiktiga fördelar för deras demokratiska och ekonomiska utveckling. ReK bekymras över de sociala kostnaderna för reformerna, som riskerar att undergräva befolkningens acceptans för tillnärningsprocessen, och uppmanar EU att arbeta ännu närmare med de berörda länderna för att hitta sätt att möta denna utmaning. Decentraliseringsreformerna i dessa länder har stor betydelse för genomförandet av avtalet och kommittén uppmanar till att främjandet av demokratiseringsprocessen på lokal och regional nivå ska prioriteras.

20. Det behövs strategier för att förhindra en situation där länderna tvingas välja mellan ett närmare samarbete med EU eller med andra partner. Kommittén välkomnar att man hittat nya vägar i de senaste förhandlingarna mellan EU och Armenien som möjliggör ett nära samarbete med EU utan att andra internationella förpliktelser undergrävs. Vi menar att dessa erfarenheter även bör utnyttjas för att utveckla förbindelserna med Vitryssland och Azerbajdzjan.

21. Kommittén efterlyser subregionala strategier inriktade på de mycket olika utmaningarna och förhållandena i det södra grannskapet, i form av en strategi för regionen i området kring Adriatiska havet och Joniska havet, en strategi för västra Medelhavsområdet och en strategi för östra Medelhavsområdet.

22. ReK uppmanar den höga representanten och kommissionen att lägga fram en konkret strategi för hur grannländerna till länderna inom den europeiska grannskapspolitiken, särskilt Ryska federationen, ska involveras, i syfte att ge mer tyngd åt detta tillvägagångssätt.

23. Kommittén understryker att partnerskap börjar i gränsregioner och uppmanar kommissionen att erkänna deras roll och stödja det framväxande gränsöverskridande samarbetet mellan lokala och regionala myndigheter i grannskapsländerna och därmed skapa en förebild för andra länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken. Vi efterlyser en mer långsiktig och heltäckande plan som sträcker sig längre än den nuvarande budgetramen. I detta sammanhang efterlyser vi att man börjar använda europeiska grupperingar för territoriellt samarbete (EGTS) mellan EU och grannskapsregionerna samt att man snabbt utarbetar en överenskommelse om en harmoniserad användning av EU:s medel mellan Interreg Europe och Europeiska grannskapsinstrumentet i syfte att utveckla alla regioner i EU som gränsar till grannskapsländer.

### *Ansvar och fokus på medborgarna*

24. Lokalt och regionalt ansvar är centralt i en framgångsrik europeisk grannskapspolitik, och vid fastläggandet av EU:s politik, åtgärder och finansiering måste hänsyn tas till de regionala behoven. Här bör man välja en heltäckande strategi som gynnar alla delar av samhället och stöder den regionala utvecklingen. Deltagandet av de lokala och regionala myndigheterna – särskilt i gränsregionerna – i de bilaterala handlingsplanerna bör stärkas, vilket kräver en förstärkning av dessa myndigheters rättigheter och befogenheter samt att det anslås tillräckliga medel som de kan utnyttja.

25. ReK konstaterar att kunskapen om EU och om grannskapsländernas avtal med EU är mycket begränsad på lokal nivå och bland allmänheten. Kommissionen uppmanas att i samarbete med EU-delegationerna göra samarbetsprogrammen betydligt mer synliga på lokal och regional nivå, informera och utbilda de lokala och regionala aktörerna bättre, särskilt genom utbildningsprogram för lärare och utbyte av undervisningsmaterial, och stärka kapaciteten att utnyttja grannskapsprogrammen på regional och lokal nivå.

26. Att involvera ungdomar och öka kvinnors deltagande är nyckelfaktorer för att stärka grannskapsländernas utveckling.

27. Vi efterlyser mer konkreta lokala projekt som ger märkbara resultat och positiva effekter för medborgarna i vardagen.

### *God samhällsstyrning, rättsstatsprincipen och respekt för de mänskliga rättigheterna och medborgerliga friheterna*

28. God samhällsstyrning, rättsstatsprincipen, demokrati samt respekt för de mänskliga rättigheterna och demokratiska friheterna är grundläggande för stabiliteten. Samhällena i EU:s grannskap har olika historiska erfarenheter och förutsättningar, och standarder för demokrati och mänskliga rättigheter kan varken åläggas utifrån eller påtvingas uppifrån utan måste utvecklas nedifrån och upp. Kommittén framhåller de lokala och regionala myndigheternas roll i att förankra demokratin och rättsstatsprincipen i samhället. Vi betonar att dessa värden är grundläggande för den europeiska grannskapspolitiken och inte får äventyras. Kommittén betonar därför behovet av att i partnerskapsavtalen inkludera effektivare institutionella mekanismer för att övervaka efterlevnaden i partnerländerna.

29. Kommittén påpekar att förvaltningskapaciteten i en majoritet av grannskapsländerna måste förbättras. Vi upprepar att kommittén, dess ledamöter och de deltagande lokala och regionala myndigheterna och deras nationella sammanslutningar är beredda att delta i programmen för uppbyggnad av förvaltningskapacitet i grannländerna. Kommissionen uppmanas att skapa de nödvändiga administrativa och finansiella förutsättningarna för detta. Decentraliseringsreformerna i grannskapsländerna måste ges starkare stöd. Vi föreslår att man ingår överenskommelser om sektorsspecifika pilotprojekt med grannskapsländerna, som ska genomföras under de lokala och regionala myndigheternas ansvar i syfte att samla erfarenheter av decentraliseringsprocessen.

30. Kommissionen uppmanas att utveckla projekt för lokala och regionala förtroendevalda och lokala förvaltningar, som kan bilda ram för erfarenhetsutbyten med lokala och regionala myndigheter från EU. De lokala och regionala myndigheternas nationella sammanslutningar måste ges starkare stöd så att erfarenhetsutbytet mellan dessa myndigheter inom länderna främjas. Kommittén förordar en rejäl utbyggnad av partnerskapsprogrammen mellan städer, programmet för tekniskt bistånd och informationsutbyte (Taix) samt programmet för partnersamverkan. Kommissionen uppmanas att ge inte bara politiskt utan även ett lämpligt ekonomiskt stöd till aktiviteter som ReK svarar för och som utvecklats inom ramen för Arlem, Corleap och arbetsgruppen för Ukraina.

31. Europeiska utrikestjänsten uppmanas på nytt att som en praktisk åtgärd utse en kontaktpunkt för de lokala och regionala myndigheterna i kommissionens 16 delegationer i grannskapsländerna.

### *Samarbete på energiområdet*

32. Ett nära samarbete i energifrågor är ett viktigt inslag i EU:s förbindelser med grannländerna, eftersom många av dem är viktiga energileverantörer till EU:s medlemsstater. Vi menar att EU kan minska sitt beroende av externa leverantörer och energikällor genom att förbättra energieffektiviteten i samtliga led i energikedjan och maximera användningen av förnybara och andra inhemska energikällor och prioritera miljömässigt hållbara bränslen och tekniker. På så vis kan man också bidra till att uppfylla målsättningarna från COP21 i Paris. Samarbetet mellan EU och dess grannländer i energifrågor bör framför allt omfatta projekt för utveckling av energiinfrastruktur och energieffektivitet.

33. Kommittén påpekar att borgmästaravtalet för klimat och energi kan vara en av plattformarna för samarbete på detta område, och i detta sammanhang ställer kommittén den sakkunskap och know-how som ReK:s ambassadörer för borgmästaravtalet besitter till förfogande för att genomföra klimat- och energimålen i de länder som omfattas av grannskapspolitiken.

34. ReK erkänner staternas rätt att själva besluta om sin energiförsörjning och kräver att de lokala och regionala myndigheternas samt medborgarnas intressen i samband med detta konsekvent beaktas. Vi pekar på det starka motståndet i många kommuner i EU mot utvinning av olja och gas med hjälp av hydraulisk spräckning och begär att EU:s högsta miljökrav för utvinning och bearbetning av gas och olja ska tillämpas för energisamarbetet med grannskapsländerna.

35. Kommittén uppmanar till att förbättra sammankopplingen av energinät inte bara inom EU utan även mellan EU och dess grannländer samt deras grannländer.

36. Det är oroväckande att energipriserna har stigit kraftigt i vissa grannskapsländer. Vi vill se att kommissionens åtagande om att främja överkomliga energipriser utmynnar i konkreta strategier för att stödja invånare som drabbats av energifattigdom i grannskapsländerna.

37. Kommittén är övertygad om att nya energiprojekt bör fokusera på energidiversifiering och att de inte får undergräva grannskapsländernas ställning som transitländer.

#### *Skapande av synergier*

38. Kommittén rekommenderar en förbättring av utbytet av erfarenheterna från samarbetet med det östra och det södra grannskapet och välkomnar Arlem-, Corleap- och arbetsgruppen för Ukraina-medlemmarnas engagemang på detta område.

39. Vi efterlyser en närmare samordning mellan den europeiska grannskapspolitiken och EU:s program för att underlätta flyktingsituationen i grannskapsländerna.

40. Vi välkomnar att den globala strategin för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik erkänner regionernas roll som representanter för kritiska områden för styrning i en decentraliserad värld, och åtar sig att främja och stödja kooperativa regionala system över hela världen. ReK uppmanar den höga representanten och Europeiska utrikestjänsten att beakta och utnyttja de lokala och regionala myndigheternas erfarenheter.

#### *Finansiella resurser*

41. Finansieringen via det europeiska grannskapsinstrumentet står inte i proportion till de politiska ambitionerna och utmaningarna i EU:s grannskap. Kommittén beklagar att översynen av den europeiska grannskapspolitiken inte lett till någon rekommendation om att öka de finansiella resurserna.

42. Kommittén konstaterar att EU i dag står inför fler kriser än någonsin tidigare, i synnerhet flyktingkrisen, naturkatastrofer och väpnade konflikter, som har lett till att grundläggande värden hotas. Dessa kriser kunde ännu inte skönjas när man antog den fleråriga budgetramen för 2014–2020. Kommissionen uppmanas att lägga fram förslag om en översyn av den fleråriga budgetramen med avseende på att höja taken inom denna rubrik 4 samt rubrik 3 för att avsevärt öka anslagen till den europeiska grannskapspolitiken, bl.a. i syfte att komma till rätta med migrations- och flyktingkrisen och för att säkerställa mottagandet och integrationen av migranter, som främst regionala och lokala myndigheter ansvarar för. Den nya fleråriga budgetramen ger ett tillfälle att öka de resurser som avsatts för att genomföra prioriteringarna i den europeiska migrationsagendan, även i dess externa dimension.

43. Praktiken att i första hand rikta den europeiska grannskapspolitikens medel till samarbetet på nationell nivå måste gradvis minskas. Kommittén uppmanar till att man med beaktande av förhållandena i de enskilda länderna i den mån det är möjligt fastställer lämpliga procentsatser för finansieringen av projekt på regional och lokal nivå. Det är viktigt att EU:s stöd är målinriktat och anpassat till de regionala och lokala aktörernas behov, bland annat genom stöd till mindre projekt och en flexibel utformning av medfinansieringen. Kommittén föreslår att kommissionen överväger möjligheten att återinföra programmet för kommunal förvaltning (LAF) som används av anslutningsländerna och utvidga omfattningen av dess användning till grannskapsländerna med striktare ersättningsbestämmelser som förutsätter genomförande av konkreta och hållbara projekt. Kommittén efterlyser en noggrann kontroll, bland annat från det civila samhällets sida, av hur medlen används.

Bryssel den 11 oktober 2016.

Markku MARKKULA

*Europeiska regionkommitténs  
ordförande*