



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 11.3.2003  
KOM(2003) 104 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH  
EUROPAPARLAMENTET**

**Ett utvidgat europeiskt grannskap: En ny ram för förbindelserna med våra grannländer  
i öster och söder**

## **Förteckning över förkortningar**

**BNP:** Bruttonationalprodukt

**CEES:** Common European Economic Space (Initiativet mellan EU och Ryssland rörande ett gemensamt europeiskt ekonomiskt samarbetsområde)

**EBRD:** European Bank for Reconstruction and Development (Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling)

**EIB:** Europeiska investeringsbanken

**ESFP:** Den europeiska säkerhets- och försvarspolitik

**EU:** Europeiska unionen

**FEMIP:** Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership (Låneinrättningen för investeringar och partnerskap mellan EU och Medelhavsområdet)

**FN:** Förenta nationerna

**FoTU:** Forskning och teknisk utveckling

**GUSP:** EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik

**ILO:** International Labour Organisation (Internationella arbetsorganisationen)

**Interreg:** Gemenskapsprogram med syfte att stimulera till samarbete mellan regioner inom EU

**Meda:** Gemenskapsprogram för stöd till länderna i Medelhavsområdet

**MFA:** EU:s makrofinansiella stöd

**NDEP:** Northern Dimension Environmental Partnership (Den nordliga dimensionens miljöpartnerskap)

**NIS:** Newly Independent States (De nya oberoende staterna: Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Kazakstan, Kirgizistan, Moldavien, Tadzjikistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan och Vitryssland)

**OSSE:** Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

**Phare:** Community assistance programme for the Central European candidate countries (gemenskapsprogram för stöd till kandidatländerna i Centraleuropa)

**Prince:** Program för informationskampanjer riktade till EU-medborgare

**RIF:** Rättsliga och inrikes frågor

**Tacis:** Community Technical Assistance programme for the Commonwealth of Independent States (Gemenskapens program för bistånd för ekonomiska reformer och ekonomisk återuppbyggnad i de nya oberoende staterna)

**TEN:** Transeuropeiska nät

**WNIS:** Western Newly Independent States (De västra nya oberoende staterna: Moldavien, Ukraina och Vitryssland)

**WTO:** World Trade Organisation (Världshandelsorganisationen)

## 1. ETT UTVIDGAT EUROPEISKT GRANSKAP: ATT ANTA UTMANINGEN

Den 1 maj 2004 kommer Europeiska unionen att träda in i en ny, historisk fas. En utvidgad union med 25 länder, med en sammanlagd befolkning på 450 miljoner och en BNP på nästan 10 000 miljarder euro, kommer att öka EU:s politiska, geografiska och ekonomiska tyngd på den europeiska kontinenten på ett genomgripande sätt. Utvidgningen kommer att medföra ett uppsving för tillväxten och sysselsättningsmöjligheterna i EU, inom en ram av gemensamma värderingar och respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna. Nya mönster i rörligheten för personer, kapital, varor och tjänster kommer att öka mångfalden i fråga om kultur och traditioner. Utanför EU:s gränser kommer utvidgningen att förändra formerna för EU:s politiska och ekonomiska förbindelser med andra delar av världen.

Utvidgningen ger ny kraft åt ansträngningarna att närma sig de 385 miljoner invånarna i länderna vid de yttre land- och havsgränserna, dvs. Ryssland, de västra nya oberoende staterna och länderna i södra Medelhavsområdet<sup>1</sup>. Anslutningen av de nya medlemsstaterna kommer att stärka unionens intresse av att stärka förbindelserna med de nya grannländerna. Under det kommande decenniet och därefter kommer unionens förmåga att erbjuda sina invånare säkerhet, stabilitet och hållbar utveckling inte längre att kunna skiljas åt från unionens intresse av nära samverkan med grannländerna.

Det ömsesidiga beroendet – både i politiskt och i ekonomiskt hänseende – mellan unionen och dess grannar är redan en realitet. I och med att euron fått en ställning som en betydande internationell valuta har nya möjligheter skapats för förstärkta ekonomiska förbindelser. Genom den ökade geografiska närheten kommer det utvidgade EU och de nya grannarna att ha lika stort intresse av att bemöda sig att främja det gränsöverskridande handels- och investeringsflödet, liksom ett ännu större gemensamt intresse av samverkan för att bemöta gränsöverskridande hot – alltifrån terrorism till luftburna föroreningar. Grannländerna utgör samarbetspartner av största vikt för EU: när det gäller att öka vår ömsesidiga produktion, den ekonomiska tillväxten och utrikeshandeln, att skapa ett utvidgat område med politisk stabilitet och en fungerande rättssäkerhet, och att stödja ett ömsesidigt utbyte av mänskligt kapital, idéer, kunskap och kultur.

Det är EU:s plikt, inte enbart mot dess egna och de nya medlemsstaternas medborgare, utan också mot dess nuvarande och framtida grannländer, att trygga en fortsatt social sammanhållning och ekonomisk dynamik. EU måste främja det samarbete och den integration på regional och subregional nivå som utgör förutsättningar för politisk stabilitet, ekonomisk utveckling samt minskning av fattigdomen och de sociala skillnaderna i vår gemensamma omgivning.

För EU:s del behöver ett antal av unionens politikområden (utrikes-, säkerhets-, handels-, utvecklings-, miljöpolitik m.fl.) kunna anta utmaningen. Rådets (allmänna

---

<sup>1</sup> Södra Medelhavsområdet: Algeriet, Egypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marocko, den palestinska myndigheten, Syrien och Tunisien. De västra nya oberoende staterna: Ukraina, Moldavien och Vitryssland.

frågor och yttre förbindelser) möte i november 2002 inledde detta arbete och noterade härvid särskilt situationen för Ukraina, Moldavien och Vitryssland som blivande nya grannar vid unionens landgräns. Europeiska rådets möte i Köpenhamn i december 2002 bekräftade att unionen skulle gripa den möjlighet som utvidgningen erbjuder i fråga om att förbättra förbindelserna till grannländerna på grundval av gemensamma värderingar<sup>2</sup>. Mötet upprepade unionens fasta beslut att **undvika nya skiljelinjer i Europa och att främja stabilitet och välstånd inom och bortom unionens nya gränser**. Mötet bekräftade ånyo att utvidgningen kommer att stärka förbindelserna med **Ryssland**, och att unionen vill **stärka sina förbindelser med Ukraina, Moldavien, Vitryssland och de södra Medelhavsländerna på grundval av en långsiktig strategi för att främja reformer, hållbar utveckling och handel**<sup>3</sup>. Samtidigt bekräftade rådet att de länder på västra Balkan som deltar i stabiliserings- och associeringsprocessen har ett europeiskt perspektiv.

I detta meddelande behandlas frågan hur ramverket kan stärkas för unionens förbindelser med de grannländer som för närvarande inte har utsikter till medlemskap i EU<sup>4</sup>. Det berör därför inte unionens förbindelser med de återstående kandidatländerna – Turkiet, Rumänien och Bulgarien – eller västra Balkan. I meddelandet framförs tanken att ett förstärkt ömsesidigt beroende – både politiskt och ekonomiskt – i sig självt kan utgöra ett medel för att främja stabilitet, säkerhet och hållbar utveckling både inom och utanför EU. I detta meddelande föreslås att **EU skall sträva efter att utveckla ett område med välstånd och goda grannförhållanden, en ”krets av vänner” med vilken EU upprätthåller förbindelser som är nära, fredliga och baserar sig på samarbete**.

I utbyte mot konkreta framsteg som ger uttryck för gemensamma värderingar och faktiskt genomförande av politiska, ekonomiska och institutionella reformer, inklusive anpassning av lagstiftningen till gemenskapens regelverk, bör EU:s grannländer erbjudas möjligheter till en närmare ekonomisk integration med EU. Därför borde **Ryssland, de västra nya oberoende staterna och länderna i södra Medelhavsområdet erbjudas möjlighet att delta i den europeiska inre marknaden och i en ytterligare integration och liberalisering för att främja den fria rörligheten för personer, varor, tjänster och kapital (de fyra friheterna)**.

## 2. GRANSKAP – OLIKA LÄNDER, GEMENSAMMA INTRESSEN

Förhållandena i Ryssland, de västra nya oberoende staterna och länderna i södra Medelhavsområdet skiljer sig avsevärt från varandra oavsett vilka kriterier man använder. Under 1900-talet inträffade dramatiska förändringar i fråga om geografiska gränser, politik och kultur både på den europeiska kontinenten och i Medelhavsområdet. Dessa förändringar har inte nödvändigtvis lett till att länderna närmat sig varandra.

---

<sup>2</sup> I synnerhet demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och rättstatsprincipen, såsom de fastställts för EU i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

<sup>3</sup> Även Europaparlamentet har uppmärksammat till ett uppmärksammande av de frågor som rör de nya grannländerna, senast i sin rapport av den 12 februari om förbindelserna mellan EU och Vitryssland.

<sup>4</sup> På grund av sitt läge faller även södra Kaukasusområdet tills vidare utanför det geografiska område som initiativet omfattar.

Skillnaderna återspeglas i variationen och intensiteten i fråga om unionens nuvarande förbindelser med de nya grannländerna, liksom i ländernas inbördes förbindelser. Så har t.ex. få framsteg gjorts i unionens förbindelser med Vitryssland sedan 1996, medan dialogen och samarbetet mellan EU och Ryssland utvecklats snabbt under de senaste åren när det gäller frågor om politik och säkerhet, energi, miljö, vetenskap och teknik. En ny grannskapspolitik kommer att utgöra endast en pelare i det övergripande strategiska partnerskapet mellan EU och Ryssland.

Regional handel och integration är ett erkänt mål för EU:s Medelhavspolitik, inte minst på grund av de positiva effekter för den politiska och ekonomiska stabilitet i regionen som blir följden av skapandet av en större marknad i Medelhavsområdet. EU har ingått frihandelsavtal med länderna i södra Medelhavsområdet och målet för Barcelonaprocessen är att dessa avtal nu skall utvidgas till att omfatta även tjänstesektorn och i högre grad än tidigare täcka varusektorn. Man strävar även efter regional integration genom att snabbt förhandla fram och genomföra frihandelsavtal mellan samarbetsparter i Medelhavsområdet, liksom mellan dem och Turkiet, som har en tullunion med EU. Vissa associeringsavtal med EU har ännu inte ratificerats<sup>5</sup>, men samarbetspartnerna i Medelhavsområdet uppmuntras redan till tillnärmning av sin lagstiftning till inre marknads lagstiftningen.

Till skillnad från de avtal som EU har till alla andra grannländer innehåller de gällande partnerskaps- och samarbetsavtalen med Ryssland, Ukraina och Moldavien varken förmånsbehandling i fråga om handel eller någon tidtabell för tillnärmningen av lagstiftningen.

#### GRANSKAP OCH EU-MEDLEMSKAP

- Enligt artikel 49 i fördraget om Europeiska unionen får varje europeisk stat ansöka om att bli medlem av unionen. Potentiella kandidater måste uppfylla kriterierna för medlemskap: demokrati, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter, respekt för minoriteter, en fungerande marknadsekonomi, förmåga att hantera konkurrenstryck och förmåga att uppfylla de skyldigheter som ett medlemskap medför (vilket innebär en faktisk tillämpning av EU:s lagstiftning och politik).
- Den vilja till reformer som uppstår genom möjligheten till medlemskap har visat sig vara stark. Utvidgningen har utan tvekan varit unionens starkaste utrikespolitiska instrument.
- I vissa fall har frågan om ett möjligt medlemskap redan lösts. Exempelvis har möjligheten till en anslutning uteslutits för de icke-europeiska samarbetspartnerna i Medelhavsområdet. I andra fall har något beslut inte fattats, t.ex. beträffande de europeiska länder som klart uttryckt sin önskan att ansluta sig till EU.
- I verkligheten förutsätter dock varje beslut om en ytterligare utvidgning av EU en debatt om unionens yttersta geografiska gränser. Detta är en debatt i vilken de nuvarande kandidaterna måste kunna delta fullt ut.
- Målet för den nya grannskapspolitiken är därför att ge en ram för utvecklingen av ett nytt förhållande till grannländerna, vilket på medellång sikt inte avses medge möjlighet till medlemskap eller medverkan i unionens organ. Det gäller här att skilja mellan detta svar på de praktiska frågor som uppkommer på grund av närheten eller grannskapet till EU och möjligheten till EU-anslutning.

<sup>5</sup> Associeringsavtalen med Tunisien, Israel, Marocko, den palestinska myndigheten och Jordanien har trätt i kraft. De avtal som ingåtts med Egypten, Libanon och Algeriet väntar på ratificering. Förhandlingar pågår om ett associeringsavtal med Syrien.

Med hänsyn till denna variation i utgångspunkter och mål är det klart att EU inte kan tillämpa samma schablonlösning i politiken gentemot grannländerna. Eftersom länderna befinner sig på olika stadier i fråga om reformer och ekonomisk utveckling kan de förväntas framskrida i olika takt under det kommande årtiondet.

Å andra sidan står det allt klarare att EU har många viktiga gemensamma intressen med vart och ett av grannländerna. Alla nya grannländer står inför de möjligheter och utmaningar som hör samman med faktorerna **närhet, välstånd och fattigdom**.

### **Närhet**

Den geografiska närheten innebär möjligheter och utmaningar för både EU och dess grannar. I Barcelonaförklaringen från 1995 konstaterade EU och samarbetspartnerna i Medelhavsområdet att den geografiska närheten ökade värdet i att utveckla en övergripande politik baserad på ett nära samarbete och som återspeglas i förhandlingarna om associeringsavtal med vart och ett av länderna. I de partnerskaps- och samarbetsavtal som ingåtts med Ryssland, Ukraina och Moldavien kom parterna även överens om behovet att etablera ett starkt partnerskap, baserat på historiska band och gemensamma värderingar. Avsikten är att båda typerna av avtal skall fungera som verktyg i övergångsprocessen, t.ex. genom vilka EU och partnerländerna successivt kan närma sig varandra och skapa ett mer omfattande samarbetsområde.

Den geografiska närheten gör det ännu viktigare att behandla vissa frågor som, om än inte uteslutande, gäller hur de yttre gränserna och de gränsöverskridande flödena skall hanteras. EU och dess grannländer har ett gemensamt intresse av både bilateralt och regionalt samarbete i syfte att säkerställa att deras migrationspolitik, tullförfaranden och gränskontroller inte medför hinder eller förseningar för personer eller varor som passerar gränserna i lagligt syfte. Infrastruktur, effektiv gränsförvaltning och sammankopplade transport-, energi- respektive telekommunikationsnät kommer att bli viktigare för att öka handel och investeringar länderna emellan. Kulturella förbindelser över gränserna, inte minst mellan människor som har samma etniska eller kulturella tillhörighet, blir allt viktigare inom ramen för närhetspolitiken. Likaså krävs det gemensamma insatser för att hot mot den ömsesidiga säkerheten i form av gränsöverskridande miljörisker och kärntekniska risker, smittsamma sjukdomar, olaglig invandring, olaglig handel, organiserad brottslighet eller terroristnätverk skall kunna åtgärdas på ett övergripande sätt.

### **Välstånd och fattigdom**

EU:s nya förhållningssätt gentemot grannländerna kan inte enbart begränsas till gränsregionerna. Om EU skall samarbeta med grannarna för att skapa ett område med delat välstånd och stabilitet måste närhetspolitiken gå hand i hand med åtgärder för att gå till roten med politiska instabilitet, ekonomisk sårbarhet, institutionella brister, konflikter och fattigdom samt social utslagning<sup>6</sup>.

De flesta av EU:s södra och östra grannländer har en nominell BNP per capita på mindre än 2 000 euro<sup>7</sup>. Fattigdomen och den sociala utslagningen har ökat kraftigt i

---

<sup>6</sup> Enligt rådets och kommissionens förklaring av den 10 november 2000 om Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik.

<sup>7</sup> Bilagan innehåller statistik i fråga om BNP, handel och investeringar, invandring och bistånd.

Ryssland och de västra nya oberoende staterna under det senaste årtiondet till följd av minskad produktion och en allt ojämna inkomstfördelning. Detta har lett till en ökad risk för social och politisk oro. I Ryssland är BNP fortfarande en tredjedel lägre än 1989, och i Moldavien ligger den fortfarande under hälften av den tidigare BNP-nivån. Mindre känt är kanske att även Medelhavsområdet haft en mycket svag tillväxt mätt i BNP per capita. Egypten, Israel och Tunisien är de enda länder som haft en tillväxt på över 2 % sedan 1975, medan t.ex. Algeriet uppvisar en något negativ tillväxt. Endast Afrika söder om Sahara uppvisar en svagare övergripande tillväxt än dessa två regioner. Moldavien är klart fattigast bland grannländerna (417 euro per capita<sup>8</sup>) och Ukraina näst fattigast (855 euro). Israel är rikast av EU:s grannländer (19 578 euro), Libanon näst rikast (5 284 euro), om än med en betydligt lägre BNP, och Ryssland kommer en god bit efter dessa två länder (2 382 euro). En grupp länder – Vitryssland, Egypten, Marocko, Västbanken och Gaza samt Syrien – har uppnått mellan tre och fyra gånger Moldaviens BNP per capita (1 292–1 633 euro).

Trots den långsamma ekonomiska tillväxten har Medelhavsområdet länge karakteriserats av en låg absolut fattigdom<sup>9</sup>. Den relativa fattigdomen är däremot ett problem, eftersom nästan 30 % av befolkningen lever på mindre än 2 US-dollar per dag och analfabetismen är utbredd. Bara 0,6 % av befolkningen använder Internet och bara 1,2 % har tillgång till dator<sup>10</sup>. I Ryssland och de västra nya oberoende staterna har fattigdomen ökat betydligt sedan 1990. I Ryssland har dock en viss vändning i trenden iakttagits under senare år.

Demokrati, pluralism, respekt för de mänskliga rättigheterna, medborgerliga fri- och rättigheter, rättsstatsprincipen och grundläggande arbetsnormer är alla väsentliga förutsättningar för politisk stabilitet, liksom för fredlig och hållbar social och ekonomisk utveckling. Nästan alla länder i Medelhavsområdet, de västra nya oberoende staterna och Ryssland har en historia av envælde och odemokratiskt styre, och kan uppvisa svaga resultat i fråga om skydd av de mänskliga rättigheterna och individens frihet. Allmänt taget har de västra nya oberoende staterna och Ryssland under de senaste 12 åren gått i riktning mot demokrati och marknadsinstitutioner. Däremot har största delen av länderna i Medelhavsområdet inte framskridit så snabbt som vore önskvärt.

Handel och investeringar är av största vikt för att förbättra den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen. För att trygga tillgången på säker och hållbar energi kommer ytterligare omfattande investeringar att behövas i Ryssland, de västra nya oberoende staterna och Medelhavsområdet. Samtidigt finns det ett akut behov av ekonomisk diversifiering i riktning mot arbetskraftsintensiv, sysselsättningsskapande industrier och tjänster, inte bara i relativt resursfattiga länder som Ukraina, Moldavien och Marocko, utan också i länder med rika energiresurser som Algeriet och Ryssland. Importen från båda regionerna domineras av energi. Detta är fallet i synnerhet i fråga om handeln med Ryssland jämfört med de västra nya oberoende staterna och södra Medelhavsområdet, där textilier och jordbruksprodukter utgör en betydande del av importen från vissa länder (Moldavien, Marocko och Tunisien). Under 2001 – vilket var ett år med höga oljepriser – uppgick exporten till EU från Ryssland och de västra

---

<sup>8</sup> Nominell uppskattning för 2001, *EBRD Transition Report update*, 2002.

<sup>9</sup> Personer som tjänar mindre än 1 US-dollar per dag, mätt i köpkraftspariteter

<sup>10</sup> *UNDP Arab Human Development Report*.



nya oberoende staterna respektive södra Medelhavsområdet till ungefär 60 miljarder euro för vardera regionen, medan importen från EU motsvarade enbart något över hälften av båda regionernas export. Jämförelsevis kan nämnas att Ungerns import från och export till EU 2001 uppgick till totalt ungefär 25 miljarder euro i båda riktningarna. I EU:s grannländer är omfattningen av de utländska direktinvesteringarna liten i jämförelse med andra länder på motsvarande utvecklingsnivå, liksom i förhållande till ländernas behov. Exempelvis utgör de utländska investeringarna per capita i Ryssland mindre än en sjättedel av nivån i Polen, och dessutom har Ryssland lidit av en årlig inhemsk kapitalflykt på 20 miljarder US-dollar under de senaste 10 åren.

För att fördelarna av en ökad ekonomisk tillväxt skall kunna nå alla samhällssektorer krävs aktiva åtgärder för att främja social delaktighet genom en ekonomisk politik, en sysselsättningspolitik och en socialpolitik som alla stöder varandra. Lika viktigt är att fästa uppmärksamhet vid bland annat utbildning, hälso- och sjukvård samt boende. En ökad ekonomisk effektivitet bör även gå hand i hand med en ökad miljöeffektivitet. Allvarliga miljöföroreningar och brister i hanteringen av kärnavfall och giftigt avfall påverkar folkhälsan och levnadsstandarden i många av EU:s grannländer och bidrar i vissa länder till att förkorta den förväntade livslängden. Samtidigt kringskar en slösaktig och ineffektiv användning av naturresurserna de nuvarande och framför allt de framtida möjligheterna till ekonomisk tillväxt.

För en maximering av den ekonomiska aktiviteten och produktionen och för en snabbare ekonomisk tillväxt krävs ett fungerande rättssystem, med starka tillsynsmyndigheter samt effektiva och oberoende domstolar med befogenheter att skydda äganderätten.

#### FRÄMJANDE AV REGIONALT OCH INTERREGIONALT SAMARBETE

- Europa–Medelhavspartnerskapet erbjuder en stark politisk ram för EU:s förbindelser med länderna i Medelhavsområdet. Efter att Barcelonaförklaringen antogs 1995 har partnerskapet utgjort grundvalen för en fortsatt dialog och ett fortsatt samarbete trots den politiska oron i regionen.
- Den bilaterala dimensionen i fråga om EU:s förbindelser sker inom samma grundläggande ram för båda grupperna av länder: associeringsavtal eller partnerskaps- och samarbetsavtal inklusive politisk dialog, åtföljda av nationella Meda/Tacisprogram och avtal om specifika frågor (återtagande, fiske osv.). Den viktigaste skillnaden är att denna bilaterala ram i Medelhavsområdet innefattar en explicit regional dimension som uppmuntrar till utvecklingen av interregionala initiativ och interregionalt samarbete inom många olika sektorer. Denna politik för att främja interregionalt samarbete består av tre områden som fastslås i Barcelonaförklaringen, nämligen politik och säkerhet, ekonomi och finans samt sociala, kulturella och mänskliga frågor. Sedan 1995 har man hållit sju utrikesministermöten (15+12 länder) och 16 fackministermöten. Dessa möten har lett till ett antal gemensamma samarbetsinitiativ, som finansieras genom det regionala Medaprogrammet.
- Vid EU:s framtida östgräns förekommer redan ett relativt omfattande regionalt ekonomiskt samarbete mellan de västra nya oberoende staterna. Det bygger på de traditionella handels- och investeringsflödena till och från Ryssland. EU har dock i sin politik gentemot Ryssland och de västra nya oberoende staterna tills vidare inte betonat regionalt politiskt samarbete eller ekonomisk integration.
- För närvarande utgör den nordliga dimensionen den enda regionala ramen där EU samarbetar i transnationella och gränsöverskridande frågor med sina samarbetspartner i öst. Det är emellertid enbart Ryssland som deltar i samarbetet. EU:s nya förhållningssätt kan möjligen även innefatta initiativ till att uppmuntra regionalt samarbete mellan Ryssland och de västra nya oberoende staterna. Dessa kan bygga på den nordliga dimensionen för att möjliggöra en bredare och mer omfattande närhetspolitik gentemot

Ukraina, Moldavien och senare även gentemot Vitryssland.

- Inom ramen för EU:s nya grannskapspolitik kommer ytterligare regionalt och subregionalt samarbete mellan länderna i det södra Medelhavsområdet att uppmuntras kraftigt. Nya initiativ till att uppmuntra regionalt samarbete mellan Ryssland och de västra nya oberoende staterna kan även övervägas. De kunde bygga på den nordliga dimensionen och därigenom inta ett bredare och mer omfattande förhållningssätt till de frågor som grannskapet aktualiserar.

De negativa verkningarna av en konflikt, särskilt en långvarig konflikt, på den ekonomiska och politiska utvecklingen, kan inte överskattas. Verkningarna är inte enbart nationella, utan så länge som konflikten pågår föreligger fara för att de sprider sig till andra länder. Konflikt och politisk splittring i Medelhavsområdet (Västsahara, Palestina) under det gångna halvsekle har allvarligt hämmat utvecklingen i regionen. Icke-erkända småstater såsom Transnistrien drar till sig organiserad brottslighet och kan destabilisera eller omintetgöra processen för statsbildning, politisk konsolidering och hållbar utveckling.

**EU har ett klart intresse av att se till att dessa gemensamma utmaningar bemöts.**

### **3. EN NY VISION OCH EN NY MÖJLIGHET**

EU kan och bör verka för att grannländerna skall få del av fördelarna av utvidgningen i fråga om politisk och ekonomisk stabilitet samt för att hjälpa att minska befintliga välståndsklyftor. Detta borde återspeglas i en **klar vision** för utvecklingen av närmare och mer sammanhållna förbindelser med unionens grannländer på medellång och lång sikt. EU bör förstärka och samordna sin existerande grannskapspolitik gentemot dessa regioner och åtminstone under det kommande decenniet koncentrera sig på två övergripande mål:

- **Att samarbeta med partnererna för att minska fattigdomen och skapa ett område med delat välstånd och gemensamma värderingar, som bygger på djupare ekonomisk integration, förstärkta politiska och kulturella förbindelser, förbättrat gränsöverskridande samarbete och delat ansvar mellan EU och dess grannländer när det gäller att förebygga konflikter.**
- **Att förankra EU:s erbjudande om konkreta fördelar och privilegierade förbindelser inom en särskild ram där hänsyn tas till de framsteg som partnerländerna gör i fråga om politiska och ekonomiska reformer.**

En öppen och integrerad marknad på alleuropeisk nivå som bygger på sinsemellan överensstämmande eller harmoniserade bestämmelser och ytterligare liberalisering skulle medföra betydande ekonomiska och andra fördelar för både EU och dess grannländer. En ram för politik, lagstiftning och handel som ökar den ekonomiska stabiliteten och institutionaliserar rättsstatsprincipen kommer att göra våra grannländer mer lockande för investerare och minska deras sårbarhet för chocker utifrån. Ett utvidgat ömsesidigt tillträde till marknaderna genom förmånsavtal som omfattar varor och tjänster kommer att ha största möjliga positiva effekt om det åtföljs av åtgärder för att främja den ekonomiska aktiviteten. En hållbar utveckling förutsätter samförstånd om att en snabbare ekonomisk tillväxt främjas av åtgärder inom flera områden, som t.ex. miljöskydd. Forskning och vetenskapligt **samarbete** kan fungera som katalysator för teknisk utveckling. EU:s regelverk utgör en

väletablerad modell som kan ligga till grund för fungerande marknader och gemensamma normer för industriprodukter, tjänster, transport, energi- och telekommunikationsnät, miljö- och konsumentskydd, hälsa, arbetsliv och minimikvalitetskrav. Reformerna kunde åtföljas av ett förstärkt och mer målinriktat utvecklingsbistånd från EU och därmed bidra till att bygga upp den offentliga förvaltningens förmåga och minska kostnaderna för den sociala anpassningen.

I utbyte mot konkreta framsteg som ger bevis på gemensamma värderingar och ett faktiskt genomförande av politiska, ekonomiska och institutionella reformer, inbegripet anpassning av lagstiftningen till gemenskapens regelverk, bör EU:s grannländer kunna erbjudas möjlighet till närmare ekonomisk integration med EU. Särskilt bör **alla grannländer erbjudas möjlighet att delta i EU:s inre marknad och i en ytterligare integration och liberalisering för att främja den fria rörligheten för personer, varor, tjänster och kapital (de fyra friheterna)**. Om ett land har uppnått detta står det så nära EU som möjligt utan att vara medlem<sup>11</sup>. EU bör därför vara redo att verka i nära partnerskap med de grannländer som önskar genomföra ytterligare reformer och bistå i arbetet med att bygga upp deras förmåga att anpassa sin lagstiftning till gemenskapens regelverk och genomföra delar av detta regelverk.

EU:s förhållningssätt kunde därför bygga på följande incitament:

□ **UTVIDGNING AV DEN INRE MARKNADEN OCH REGLERINGSSTRUKTURERNA:** Gemensamma regler och normer är av största vikt när det gäller att trygga att våra grannländer har tillträde till och kan utnyttja fördelarna med EU:s inre marknad samt när det gäller att skapa en stabilare omgivning för ekonomisk aktivitet. EU:s regelverk, som ligger till grund för en gemensam marknad baserad på fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital, vilken säkerställer konkurrens och samma konkurrensvillkor på grundval av gemensamma normer, och som även inbegriper hälso-, konsument- och miljöskydd, kunde tjäna som modell för länder som genomför institutionella och ekonomiska reformer.

Både associeringsavtalen och partnerskaps- och samarbetsavtalen innehåller en övergripande tidsplan för tillnärmningen på lagstiftningsområdet, utan att exakta tidsfrister angetts. För de västra nya oberoende staterna kunde denna tidsplan utvecklas på samma sätt som i fråga om det pågående initiativet i samarbete med Ryssland för ett gemensamt europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (CEES). Även samarbetsområdet bör utvecklas för att man skall kunna slå fast en mer detaljerad och mer omfattande tidsplan för tillnärmningen på lagstiftningsområdet mellan EU och Ryssland. Alla grannländer kunde ges möjlighet att delta i utvalda EU-verksamheter och EU-program, t.ex. i fråga om konsumentskydd och standarder samt i miljö- och forskningsorgan. Denna tillnärmning i fråga om lagstiftning bör åtföljas av stöd för en ytterligare utveckling av partnerländernas företagspolitik.

□ **FÖRMÄNLIGA HANDELSFÖRBINDELSER OCH MARKNADSÖPPNING:** Även om länderna kan dra fördel av EU-tillnärmningen av lagstiftning och strukturer på det

---

<sup>11</sup> Kommissionens ordförande Romano Prodis tal vid ECSA:s sjätte världskonferens i Bryssel den 5-6 december 2002.

ekonomiska området innan de fortsätter att liberalisera sin handel är en öppnare handel en central faktor i integrationen av marknaderna.

Enligt Barcelonaprocessen bör existerande frihandelsavtal med länderna i Medelhavsområdet i högre grad omfatta varu- och tjänstesektorerna. En mer långtgående integration av marknaderna kräver att våra samarbetspartner även ingår lika omfattande avtal sinsemellan, liksom med Turkiet. För Ryssland och de västra nya oberoende staterna har bestämmelser om frihandelsområden tagits med i partnerskaps- och samarbetsavtalen, men någon tidtabell har inte slagits fast. Mål och riktmärken kunde tas fram. Det är viktigt att göra upp en tidsplan för den ekonomiska tillnärmningen för att man skall kunna säkerställa att liberaliseringen faktiskt främjar utvecklingen. För Moldavien, som för närvarande ännu inte har den konkurrenskraft eller förmåga inom den offentliga förvaltningen som behövs för att uppfylla de ömsesidiga plikter som ett frihandelsavtal medför, är EU berett att överväga nya initiativ för att ge landet bättre marknadstillträde, i enlighet med WTO-förpliktelserna.

□ **MÖJLIGHET TILL LAGLIG INVANDRING OCH RÖRLIGHET FÖR PERSONER:** EU och dess partnerländer har ett gemensamt intresse av att se till att den nya yttre gränsen inte utgör ett hinder för handel, socialt och kulturellt utbyte eller regionalt samarbete. Effekterna av en åldrande befolkning och demografisk nedgång, globalisering och specialisering innebär att EU och dess grannar kan dra nytta av att införa mekanismer som gör det möjligt för arbetstagare att flytta från ett land till ett annat, där deras färdigheter behövs mest – även om fri rörlighet för personer och arbetskraft kvarstår som mål på lång sikt. Det kulturella och tekniska utbytet kunde vinna mycket på en sådan viseringspolitik från EU-medlemsländernas sida som skulle medge långtidsvistelse i länderna.

Ett effektivt och användarvänligt system för gränstrafik i liten skala utgör en väsentlig del av varje regional utvecklingspolitik. För närvarande undersöker EU möjligheterna att underlätta passerandet av de yttre gränserna för sådana ”bona fide”-medborgare i tredjeländer som bor i gränsområdena, som har legitima och motiverade skäl till att regelbundet passera gränsen och som inte utgör något hot mot säkerheten. EU kunde också överväga möjligheterna till att underlätta rörligheten för medborgare i grannländer som deltar i EU:s program och verksamhet. EU-medlemsländerna bör även överväga möjligheterna att bevilja viseringsfrihet för innehavare av diplomat- och tjänstepass. Dessutom bör EU vara öppet för att undersöka om viseringsfrihet kunde införas i större utsträckning, förutsatt att de nödvändiga villkoren är uppfyllda. EU bör utveckla en gemensam strategi för att trygga integrationen av tredjelandsmedborgare, i synnerhet de medborgare i grannländer som är lagligt bosatta i unionen. EU bör bidra till att stärka grannländernas ansträngningar att bekämpa olaglig migration och att upprätta effektiva mekanismer för återvändanden, i synnerhet i fråga om olaglig transiteringsinvandring. Ingående av återtagandeavtal med alla grannländer, inledningsvis med Marocko, Ryssland, Algeriet, Ukraina, Vitryssland och Moldavien, kommer att utgöra ett väsentligt element i de gemensamma ansträngningarna för att stävja den olagliga migrationen.

□ **FÖRSTÄRKT SAMARBETE FÖR ATT FÖREBYGGA OCH BEKÄMPA HOT MOT DEN GEMENSAMMA SÄKERHETEN:** Samarbete, samverkan och stöd bör prioriteras i avsikt att bekämpa sådana hot mot säkerheten som terrorism och gränsöverskridande organiserad brottslighet, tull- och skattebedrägerier, kärntekniska risker och miljöfaror samt smittsamma sjukdomar innebär.

Såväl åtgärder inom länderna som skärpta insatser på bilateral och multilateral nivå är absolut nödvändiga för att bekämpa den organiserade brottsligheten. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt narkotikahandel, människohandel, smuggling av invandrare, bedrägeri, förfalskning, penningtvätt och korruption. EU bör undersöka möjligheterna till en allt närmare samverkan med grannländerna i fråga om rättsligt och polisiärt samarbete samt för utveckling av ömsesidigt rättsligt bistånd. Det förhållningssätt som valts i EU:s handlingsplan mot organiserad brottslighet tillsammans med Ryssland och handlingsplanen för rättsliga och inrikes frågor (RIF) tillsammans med Ukraina, som innefattar en resultattavla, skulle kunna användas i förhållande till andra grannländer. EU bör dra nytta av det samarbete som inletts med länderna i Medelhavsområdet för att genomföra reformer av rättsväsendet samt förbättra polisutbildningen och samarbetet i övrigt för bekämpning av den organiserade brottsligheten. Bekämpningen av terrorism är ett område för eventuellt närmare samarbete. De nya grannländerna bör också bistås i genomförandet av alla relevanta internationella instrument på detta område, särskilt de som utarbetats inom FN. EU måste i sin politiska inriktning och sitt bistånd fortsätta att stödja insatserna för att driva den kärntekniska saneringen i nordvästra Ryssland vidare och följa upp stängningen av kärnkraftverket i Tjernobyl. Insatserna för att bekämpa gränsöverskridande föroreningar i luften, till havs, i vatten eller på land bör utformas enligt den samarbetsinriktade strategin i den nordliga dimensionens miljöpartnerskap (NDEP) och arbetsgruppen för Donau- och Svartahavsregionen.

**□ STÖRRE POLITISKT ENGAGEMANG FRÅN EU:S SIDA I KONFLIKTFÖREBYGGANDE OCH KRISHANTERING:** Gemensamma värderingar, starka demokratiska institutioner och ömsesidig förståelse för behovet att institutionalisera respekten för de mänskliga rättigheterna kommer att öppna vägen för en närmare och mera öppen dialog om EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) och för utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP). Ett delat grannskap innebär delade bördor och ett gemensamt ansvar för att åtgärda de hot mot stabiliteten som konflikter och bristande säkerhet skapar.

EU bör påta sig en mera aktiv roll för att underlätta att tvisterna rörande Palestina, Västsahara och Transnistrien biläggs (till stöd för OSSE:s och andra medlares insatser). Ett större engagemang från EU:s sida i krishantering som reaktion på hot mot särskilda regioner skulle vara ett konkret uttryck för EU:s vilja att påta sig en större del av bördan när det gäller konfliktlösning i grannländerna. Så snart en lösning uppnåtts skulle EU:s civila kapacitet och krishanteringsförmåga också kunna utnyttjas i interna säkerhetsarrangemang i skedet efter en konflikt. Det skulle krävas ytterligare finansieringskällor för återuppbyggnad och utveckling i skedet efter en konflikt.

**□ STÖRRE INSATSER FÖR ATT FRÄMJA DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA, FRÄMJA KULTURELLT SAMARBETE OCH ÖKA DEN ÖMSESIDIGA FÖRSTÅELEN:** Genom gemensamma värderingar och ömsesidig förståelse läggs grunden för bl.a. närmare politiska förbindelser, ökat samarbete om rättvise- och säkerhetsfrågor, miljöförbättringar och styrelse reformer. Det kan inte nog betonas hur viktigt det är att det förs en dialog mellan civilisationer och att det sker ett fritt utbyte av tankar mellan kulturer, religioner, traditioner och människor. EU bör bidra till utvecklingen av ett blomstrande medborgarsamhälle i syfte att främja grundläggande fri- och rättigheter såsom yttrande- och föreningsfrihet. EU måste också göra större insatser för att ge ett

positivt intryck i grannskapet och verka för att bekämpa klichéartade uppfattningar i EU om grannländerna.

EU:s program och verksamhet inom forskning, utbildning, kultur samt bilaterala besöksutbytesprogram bör byggas ut. Utbytesprogram mellan ungdomar och universitet, inrättande av kurser i Europastudier och öppnande av nya euroinfocentrer, verksamhet på gräsrotsnivå, inbegripet utbytes- och besöksprogram för olika yrkesgrupper, verksamhet på medieområdet, utbildning och utbyten mellan journalister förtjänar att noggrant övervägas. Uppslag från de nya medlemsstaterna bör ges ett välvilligt mottagande. Utbyten på regional nivå rörande utbildningsfrågor om styrelseformer och mänskliga rättigheter har visat sig vara nyttiga och bör utvecklas ytterligare. I Medelhavsområdet skulle verksamheten kunna genomföras under Europa-Medelhavsstiftelsens överinseende. Uppmärksamhet bör ägnas åt att i samarbete med medlemsstaterna stärka EU:s informationspolitik i Ryssland och de västra nya oberoende staterna. Möjligheterna till partnersamverkan mellan lokala styrelseorgan och medborgarsamhällets organisationer samt rättsligt samarbete bör utnyttjas till fullo. En informationskampanj inom ramen för Princeprogrammet kommer att genomföras i syfte att göra allmänheten inom EU medveten om de fördelar och utmaningar som Europa i ett vidare perspektiv medför.

**□ INTEGRATION I TRANSPORT-, ENERGI- OCH TELEKOMMUNIKATIONSNET OCH DET EUROPEISKA OMRÅDET FÖR FORSKNINGSVERKSAMHET:** Fullständig integration i EU:s marknader och vårtsamhälle kräver såväl kompatibel och sammankopplad infrastruktur och kompatibla och sammankopplade nät som harmoniserade regelverk. Med utgångspunkt från EU:s politik när det gäller exempelvis de transeuropeiska näten (TEN), Galileoprogrammet och annan forskningsverksamhet bör det utarbetas strategier för de östra och de södra grannländerna.

Inom ramen för Medas regionala program utarbetas ritningar för sammankoppling av infrastruktur och riktlinjer för tillnärmning och harmonisering av lagstiftningen inom transport, energi och telekommunikationer (transeuropeiska nät med förbindelse till Medelhavsområdet). Dessa ritningar och riktlinjer skall omsättas i verkligheten med hjälp av lån och riskkapital från såväl Europeiska investeringsbankens (EIB) låneinrättning för investeringar och partnerskap mellan EU och Medelhavsområdet (Euro-Mediterranean Investment and Partnership - FEMIP) som från andra internationella finansinstitut. EU bör uppmuntra och stödja telemarknaderna i grannländerna genom att förbättra tillgången till Internetuppkopplingar för företag och privat bruk och främja tillväxt i kunskapsbaserade ekonomier. Såsom anges i sjätte ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling (FoTU) bör EU verka för upprättandet av det europeiska området för forskningsverksamhet i syfte att integrera de vetenskapliga samfunden i grannländerna, bearbeta vetenskapliga rön, stimulera till förnyelse samt utveckla personal- och forskningskapacitet.

**□ NYA HJÄLPMEDEL FÖR FRÄMJANDE OCH SKYDD AV INVESTERINGAR:** Ett solidare och mera stabilt klimat för inhemska och utländska investeringar är av avgörande betydelse för att minska välståndsklyftan mellan EU och dess grannar. Utländska investeringar kan uppmuntra till reformer och förbättrat styre samtidigt som de bidrar till överföring av kunskap och förvaltningsteknik samt till utbildning av lokalanställd personal.

Avtal som i framtiden kan komma att ingås med EU:s grannländer skulle kunna innefatta ömsesidiga bestämmelser om att såväl bevilja företagen nationell behandling i deras verksamhet som att förstärka den övergripande ramen för skydd av investeringar. EU bör fortsätta att lämna bistånd till bekämpningen av korruption, stärkandet av rättsstatsprincipen och rättsväsendets oberoende. EU bör hjälpa till att främja initiativ till dialog mellan företag i EU och företag i grannländerna. Rundabordsprocessen med deltagande av industriledare i EU och Ryssland och näringslivstoppmötena med länderna i Medelhavsområdet har varit nyttiga hjälpmedel för företagare när det gäller att ta fram praktiska förslag om att förbättra investerings- och företagsklimatet i de grannländerna. De regionala organ som företräder företagare och EU:s näringslivsorganisationer i grannländerna är värdefulla samarbetspartner på detta område.

□ **STÖD TILL INTEGRERING I DET GLOBALA HANDELSSYSTEMET:** Medlemskap i Världshandelsorganisationen (WTO) ingår som en integrerad del i en positiv ekonomisk dagordning och utvidgade handels- och investeringskontakter.

EU bör främja ett högt tempo i WTO-förhandlingarna med de länder som ansökt om WTO-medlemskap, dvs. Ryssland, Ukraina, Algeriet, Libanon och Syrien, och fortsätta att erbjuda bistånd till förberedelserna inför anslutning på godtagbara villkor snarast möjligt. Genom Tacis- och Medaprogrammen skulle det kunna tillhandahållas ytterligare handelsrelaterat tekniskt bistånd och utbildning för tullsamarbete och handelslättnader, immateriella rättigheter, reglering av tjänstesektorn samt tillnärmning och genomförande av lagstiftningen för den inre marknaden.

□ **ÖKAT BISTÅND, BÄTTRE ANPASSAT TILL BEHOVEN:** Närheten gör att det behövs ytterligare insatser för att uppmuntra till samarbete och utveckling över gränserna och mellan länderna såväl på det lokala som det regionala planet. Detta innefattar stärkande av alla former av ekonomiskt, rättsligt och socialt samarbete över gränserna, i synnerhet mellan de regionala och lokala myndigheterna och inom medborgarsamhället. EU bör samverka med sina grannar för att underlätta gemensam hantering av migrationsflöden och transitering över gränserna och för att komma till rätta med gränsöverskridande organiserad brottslighet, däribland såväl olaglig handel, korruption och bedrägerier som miljöfrågor, kärntekniska frågor och smittsamma sjukdomar. EU:s samarbetsinstrument måste vara tillräckligt flexibla för att kunna användas för hela behovsspektret.

När det gäller Ryssland och de västra nya oberoende staterna reser begränsningarna i samordningen mellan de befintliga EU-instrumenten hinder mot gränsöverskridande och subregional verksamhet. Med hänsyn till de begränsningar som kan komma att uppstå på kort sikt kommer kommissionen att överväga möjligheten att inrätta ett nytt granskapsinstrument som bygger på de positiva erfarenheterna av främjandet av gränsöverskridande samarbete inom Phare-, Tacis- och Interregprogrammen<sup>12</sup>. Detta instrument kommer att inriktas på gränsöverskridande frågor för att främja samarbete på regional och subregional nivå och hållbar utveckling vid den östra gränsen. När det gäller Medelhavsområdet bör det övervägas huruvida ett sådant samlat närhetsinstrument även skulle kunna användas för kortare sjöförbindelser (mellan ett

---

<sup>12</sup> Även om det är vid sidan av den geografiska räckvidden för detta meddelande gäller samma överväganden för de gränsöverskridande inslagen i Cardsprogrammet på västra Balkan.

utvidgat EU och ett antal partnerländer i Barcelonaprocessen). EU bör låta de framsteg som gjorts genom reformer åtföljas av utökad bistånd i avsikt att dämpa anpassningseffekterna för fattiga och utsatta befolkningsgrupper. De västra nya oberoende staterna bör ges mera direkt stöd och budgetstöd för att angripa fattigdom, bristande social och ekonomisk jämlikhet samt utslagning för att åstadkomma större social sammanhållning. Kriterierna för berättigande till EU:s exceptionella makrofinansiella stöd (MFA) bör förtydligas. Behovet av en ramförordning för detta stöd skulle kunna tas upp till ny bedömning.

□ **NYA FINANSIERINGSKÄLLOR:** EU:s tekniska bistånd och gåvobistånd är inte det enda sättet att främja reformer eller styra privata investeringar. De internationella finansinstituten har en central uppgift när det gäller att minska fattigdomen, bidra till att lindra de sociala följderna av övergången, påskynda reformer och öka investeringarna samt att bygga upp infrastruktur och utveckla den privata sektorn.

Fortsatt stöd bör ges genom gemenskapens finansiella instrument och EIB till investeringar i infrastruktur i Medelhavsområdet. Låneinrättningen för investeringar och partnerskap mellan EU och Medelhavsområdet (FEMIP) eller eventuellt, efter behandling i rådet, en Europa–Medelhavsbank är ett sätt att tillhandahålla ytterligare stöd till en utbyggnad av den privata sektorn i regionen. När det gäller Ryssland och de västra nya oberoende staterna bör initiativ med stöd från Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD) och EIB utvecklas vidare. Samtidigt som den centrala funktion som EBRD fyller bör ges fortsatt stöd skulle EU även kunna överväga en gradvis och målinriktad ökning av EIB:s utlåning till Ryssland och en utsträckning av den till att omfatta Ukraina, Moldavien och så småningom Vitryssland. EU bör se till att de internationella finansinstituten tar ordentlig hänsyn till vikten av att medel anslås till utbildning, sjuk- och hälsovård samt sociala skyddsnet i deras politik gentemot grannländerna.

#### **4. ETT DIFFERENTIERAT, PROGRESSIVT OCH MÅLSTYRT FÖRHÅLLNINGSSÄTT**

Det långsiktiga målet för de initiativ som anges i kapitel 3 är att närma sig en ordning som innebär att EU:s förbindelser med grannländerna slutligen liknar de nära politiska och ekonomiska band som för närvarande upprätthålls inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Detta innebär att samarbetspartnerna gör avsevärt mera omfattande och långtgående åtaganden, i synnerhet när det gäller anpassning till gemenskapslagstiftningen. Den nya grannskapspolitiken bör dock inte innebära att den befintliga ramen för EU:s förbindelser med Ryssland och de västra nya oberoende staterna samt länderna i södra Medelhavsområdet åsidosätts. Den skulle snarare vara ett tillskott till och bygga vidare på den nuvarande politiken och de nuvarande ordningarna.



## VITRYSSLAND

- Förbindelserna mellan EU och Vitryssland avstannade under 1996 och 1997 som en följd av allvarliga bakslag i utvecklingen av demokratin och respekten för de mänskliga rättigheterna i Vitryssland, i synnerhet genom att det demokratiskt valda parlamentet i strid med författningen från 1994 ersattes med en nationalförsamling utsedd av presidenten.
- Rådet (allmänna frågor) reagerade 1997 genom att lägga ingåendet av det partnerskaps- och samarbetsavtal som undertecknats 1995 på is och genom att begränsa kontakterna på ministernivå samt tillämpningsområdet för EU:s bistånd till Vitryssland.
- Trots upprepade påstötningar sedan 1997 från EU, OSSE och Europarådet har Vitryssland konsekvent fört en politik som avviker från landets åtaganden gentemot Europarådet och OSSE. Tvisten med OSSE om dess representation i Minsk ledde till att 14 av OSSE:s medlemsstater i november 2002 införde viseringsförbud för företrädare för den vitryska regeringen.
- EU står inför ett val när det gäller Vitryssland: att antingen låta saken bero – en politik som kan komma att stå det vitryska folket dyrt och som hindrar EU att bedriva ett utökat samarbete i frågor av gemensamt intresse– eller att engagera sig och riskera att ge intryck av att stödja politiska ställningstaganden som inte överensstämmer med EU:s värderingar.
- Inför parlamentsvalet 2004 bör EU sikta på att engagera Vitryssland i en mätbar, gradvis process med inriktning på att skapa förutsättningar för fria och rättvisa val och, när detta uppnåtts, en integrering av Vitryssland i grannskapspolitiken utan att ge avkall på EU:s åtagande att respektera de gemensamma demokratiska värderingarna.

Såsom tidigare påpekats har grannländerna inte samma utgångsläge i sina förbindelser med EU. Vissa samarbetspartner har redan frihandelsavtal av varierande grad av tillämpning och omfattning; andra har börjat utveckla strategiska partnerskap med EU, i vilka ekonomisk integration med EU utgör ett inslag. Även om EU bör eftersträva att åstadkomma ett mera sammanhängande förhållningssätt genom att erbjuda samma möjligheter inom ett utvidgat grannskap och i gengäld begära samma uppförandenormer av vart och ett av sina grannländer, skulle en **differentiering** mellan länderna fortfarande ligga till grund för den nya grannskapspolitiken.

Det övergripande målet är att samverka med partnerländerna i avsikt att stimulera den politiska och ekonomiska reformprocessen, främja närmare ekonomisk integration och hållbar utveckling samt att tillhandahålla politiskt stöd och bistånd. EU bör utgå från förutsättningen att ett lands institutioner måste ha förmåga att åstadkomma en fullständig övergång för att kunna uppfylla internationella politiska, rättsliga och människorättsliga normer och skyldigheter. Samarbetspartnerna kommer inledningsvis att ha varierande, i vissa fall begränsad, förmåga att snabbt genomföra reformer och en allsidig övergång: De måste visa prov på starkt engagemang i fråga om att bygga upp sin administrativa, institutionella och rättsliga förmåga. Därför är den enda lösningen att gå fram stegvis. Utsträckningen av de förmåner som anges i kapitel 3, däribland ökat finansiellt stöd, bör ske på så sätt att reformer uppmuntras och belönas, dvs. reformer som det genom EU:s nuvarande politik och stimulansåtgärder inte alltid har gått att driva fram. Deltagandet bör därför inledas **gradvis**, och vara **förknippat med villkor om att uppnå de överenskomna reformmålen**. Nya förmåner bör endast erbjudas för att avspegla de framsteg som partnerländerna gjort i fråga om politiska och ekonomiska reformer. Om det inte har gjorts några framsteg kommer partnerländerna inte att erbjudas dessa möjligheter.

Det föreslås i detta meddelande att principerna om differentiering och progressivitet fastställs med hjälp av **handlingsplaner** för länder eller regioner. Det bör röra sig om politiska dokument i vilka pågående och framtida samverkan inom ramen för EU:s förbindelser med dess grannar på alla områden samlas så att de övergripande strategiska politiska målen och riktmärkena klart fastställs och gör att framstegen kan bedömas över en flerårsperiod. De bör vara kortfattade och vid behov kompletteras med mera detaljerade planer rörande samarbete inom specifika sektorer.

Ett sätt att sörja för ett konsekvent och trovärdigt förhållningssätt mellan länderna är att ange tydliga och offentliga mål och **riktmärken** i vilka det i detalj redogörs för de åtgärder som EU förväntar sig av sina samarbetspartner. Riktmärkena erbjuder även partnerländerna större förutsebarhet och visshet än gängse ”villkorlighet”. Politiska och ekonomiska riktmärken skulle kunna användas för att utvärdera framsteg på centrala reformområden och i förhållande till de överenskomna målen. Utöver de lagstiftnings- och förvaltningsmässiga aspekter som är direkt kopplade till marknadsintegration bör riktmärkena innefatta ratificering och genomförande av internationella åtaganden som bevis på respekt för gemensamma värderingar, i synnerhet de värderingar som kodifierats genom FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna samt OSSE:s och Europarådets normer. Dessa riktmärken bör såvitt möjligt utarbetas i nära samarbete med partnerländerna själva för att säkerställa nationell delaktighet och nationellt åtagande.

Internationella organisationer, särskilt OSSE och Europarådet, Internationella arbetsorganisationen (ILO) och de internationella finansinstituten, kan hjälpa till att fastställa riktmärkena. Dessa organisationer bör även medverka i processen för att stödja därmed sammanhängande reformer.

Handlingsplaner och åtföljande riktmärken bör fastställas av rådet på förslag från kommissionen och i möjligaste mån efter diskussioner med de berörda partnerländerna. När handlingsplanerna en gång antagits kommer de att ersätta de gemensamma strategierna och bli EU:s främsta politiska dokument beträffande förbindelserna med dessa länder på medellång sikt.

När det gäller de **institutionella och avtalsmässiga arrangemangen** för associeringsavtalen samt partnerskaps- och samarbetsavtalen är ett fullständigt genomförande och utnyttjande av bestämmelserna i de befintliga avtalen fortfarande en nödvändig förutsättning för all ytterligare utveckling.

Därefter kommer EU att undersöka räckvidden för nya **grannskapsavtal** i avsikt att bygga vidare på de befintliga avtalsförbindelserna. Dessa skulle vara ett tillägg till de befintliga avtalsförbindelserna enligt vilka EU och grannlandet går utöver den befintliga ramen och påtar sig nya rättigheter och skyldigheter. Om grannskapsavtalen däremot innehåller bestämmelser som går utöver bestämmelserna i Europa-Medelhavsavtalen om associering skulle liknande arrangemang på lika villkor kunna erbjudas partnerländerna i Medelhavsområdet.

#### LIBYEN

- EU har inga avtalsförbindelser med Libyen.
- I april 1999, efter det att FN:s sanktioner tillfälligt hade upphävts, erhöll Libyen observatörsstatus i Barcelonaprocessen och inbjöds att bli fullvärdig medlem så snart som FN:s säkerhetsråds sanktioner

slutgiltigt hävs och Libyen helt och hållet godtar Barcelonaprocessens regelverk.

- EU har tillfälligt upphävt sanktionerna mot Libyen och hävt begränsningarna för diplomatisk och konsulär personal och för viseringar, men embargot mot vapenexport kvarstår.
- Även om Libyen än så länge inte har godtagit Barcelonaprocessens regelverk, i synnerhet på grund av oenighet om Israels och den palestinska myndighetens ställning, deltar landet regelbundet som observatör vid möten med utrikesministrarna och med högre tjänstemän.
- EU bör därför överväga hur Libyen kan omfattas av grannskapspolitiken. För att ett sammanhängande budskap skall kunna förmedlas krävs det ytterligare engagemang som är förknippat med vissa villkor och med att det tydligt framgår att det finns fördelar med att göra framsteg mot ett samarbete grundat på respekt för gemensamma värderingar.

## 5. NÄSTA STEG

Utarbetandet och genomförandet av handlingsplanerna för vart och ett av länderna skulle kunna ske i tre steg:

- I. Dialog inom de befintliga ramarna (associeringsavtal samt partnerskaps- och samarbetsavtal) med en gemensam analys av de hittills uppnådda framgångarna och gjorda misslyckandena i fråga om reformer. Associerings- och samarbetskommittéerna bör bemyndigas att förbereda detta arbete.
- II. Därefter skulle kommissionen och medlemsstaterna utarbeta ett dokument i överenskommelse med vart och ett av länderna, i vilket de gemensamma målen och riktmärkena samt en tidsplan för uppnåendet av dessa skulle fastställas. EU och de berörda partnerländerna bör ge denna handlingsplan sitt politiska godkännande, i lämpliga fall inom associerings- och samarbetsråden.
- III. En årlig översyn av vilka framsteg som gjorts i genomförandet av handlingsplanen, som en integrerad del av den befintliga institutionella ramen med partnerländerna, skulle vara ett konkret uttryck för EU:s ökade politiska intresse och ge regeringarna möjlighet att erhålla lån från EU till sina politiska och ekonomiska reformsträngningar.

Budgetkonsekvenserna av grannskapspolitiken bör avspeglas i kommissionens kommande budgetförslag. Kommissionen kommer att överväga förslag till ett nytt grannskapsinstrument med inriktning på att sörja för att de framtida gränserna österut och mot Medelhavsområdet fungerar smidigt och förvaltas på ett säkert sätt, att främja hållbar ekonomisk och social utveckling i gränsregionerna och att bedriva regionalt och transnationellt samarbete. Kommissionen kommer att överväga på vilket sätt målen och riktmärkena skulle kunna bidra till en tillnärmning på lagstiftningsområdet, främja öppningen av marknader och förmånliga handelsförbindelser med Ryssland, Ukraina och Moldavien i överensstämmelse med åtagandena och skyldigheterna i partnerskaps- och samarbetsavtalen. I den mån det är motiverat av framsteg i förhållande till handlingsplanerna kommer kommissionen även att lägga fram initiativ om att

- utvidga gemenskapens befintliga politik, program och instrument till de grannländer som inte redan omfattas av dem,
- genomföra en gradvis och målinriktad utvidgning av EIB:s lånemöjligheter, i nära samarbete med EBRD och andra relevanta internationella finansinstitut, till att omfatta Ryssland och de västra nya oberoende staterna,
- utvärdera FEMIP (låneinrättningen för investeringar och partnerskap mellan EU och Medelhavsområdet) och överväga att eventuellt införliva den med en av EIB majoritetsägd Europa–Medelhavsbank.

De nya medlemsstaternas medverkan kommer att vara av avgörande betydelse för utarbetandet av den nya grannskapspolitiken.

## BILAGA: Tabeller och diagram

### Tabell 1: Grundläggande ekonomiska indikatorer

	Befolkning	BNP	Sammanlagd import	Sammanlagd export	Import från EU	Export till EU	Utländska direktinvest.
	miljoner	per capita i euro	miljoner euro	miljoner euro	miljoner euro	miljoner euro	milj. euro
Israel	6,4	19 578	36721	32 032	15 557	8 544	3 397
Algeriet	30,7	1 974	12882	21 788	8 234	14 473	1 335
Egypten	65,3	1 663	14063	4 614	4 191	1 453	569
Libyen	5,4	1 776 <sup>(1)</sup>	4867	12 548	3 247	10 331	- 112
Marocko	29,2	1 296	12192	7 945	6 302	5 562	2 966
Tunisien	9,7	2 301	10622	7 379	7 563	5 892	543
Jordanien	5,2	1 901	5344	2 553	1 535	98	189 <sup>(2)</sup>
Libanon	3,6	5 284	7072	1 030	3 366	274	278 <sup>(2)</sup>
De ock. palest. terr.	3,0	1 591 <sup>(1)</sup>	3339(1)	653 <sup>(1)</sup>	31 <sup>(3)</sup>	6 <sup>(3)</sup>	57 <sup>(2)</sup>
Syrien	17,1	1 292	6970	6 121	2 287	3 747	229 <sup>(2)</sup>
Vitryssland	10,0	1 352	8966	8 286	1 387	917	189
Moldavien	4,3	417 <sup>(1)</sup>	998	636	278	136	167
Ryska Fed.	144,8	2 382	41006	91 864	16 597	35 703	2 835
Ukraina	49,1	855	18665	16 139	5 437	3 316	862

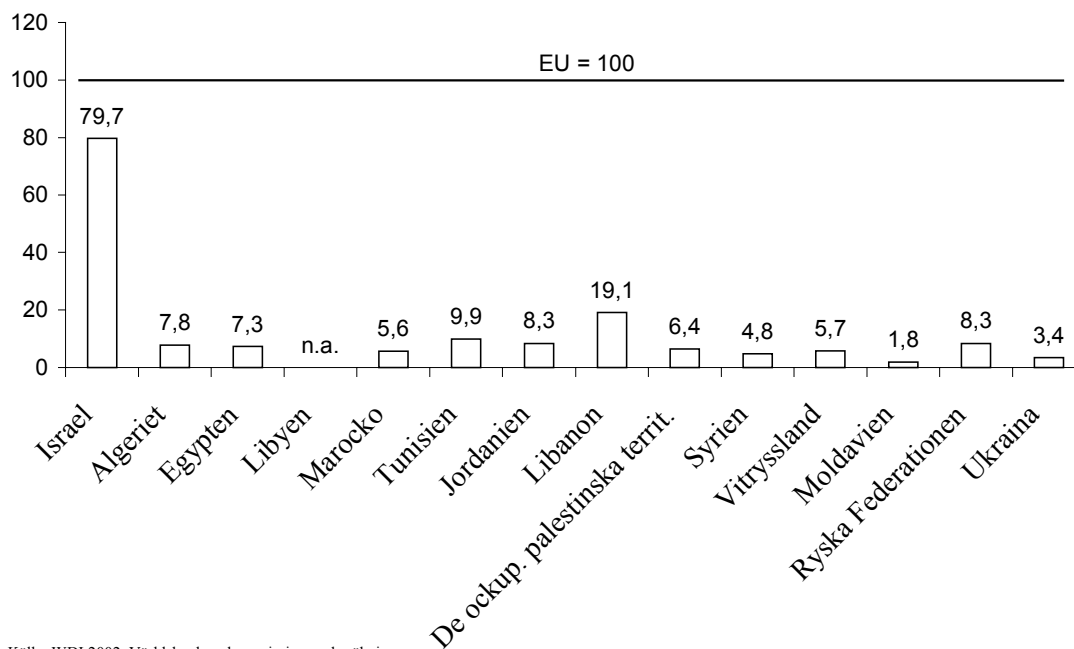
Källa: WDI 2002 (Världsbanken), IMF (BNP per capita), IMF (för handelssiff.), EIU, UNCTAD/DITE för uppg. om utl. direktinv. Uppg. avser 2001.

<sup>(1)</sup> Uppgifter från år 2000.

<sup>(2)</sup> Uppskattningar.

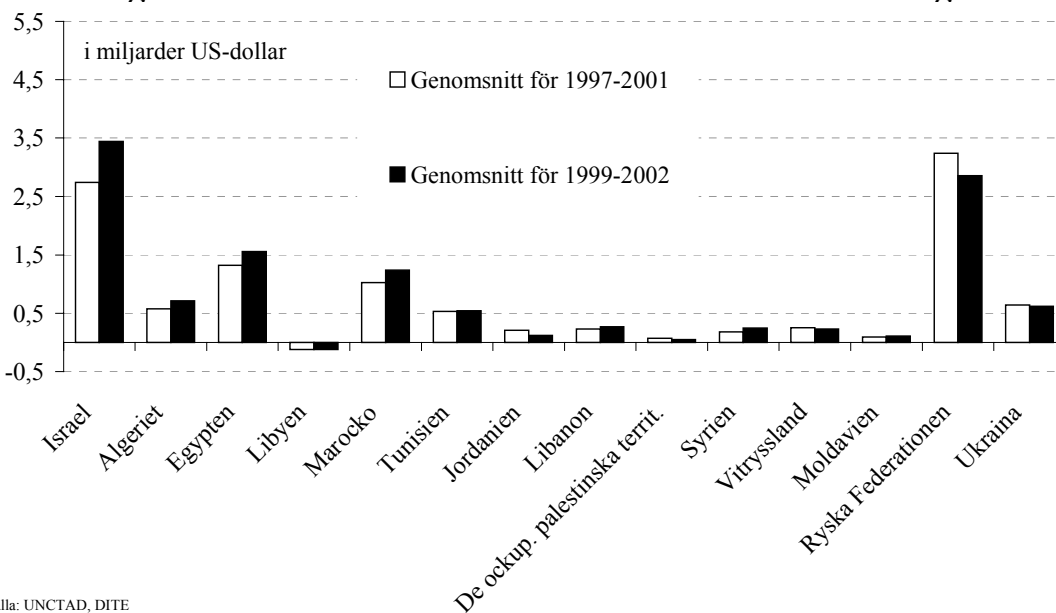
<sup>(3)</sup> Omvända uppgifter i förhållande till dem EU lämnat.

### Diagram 1: BNP per capita i procent av BNP per capita i EU



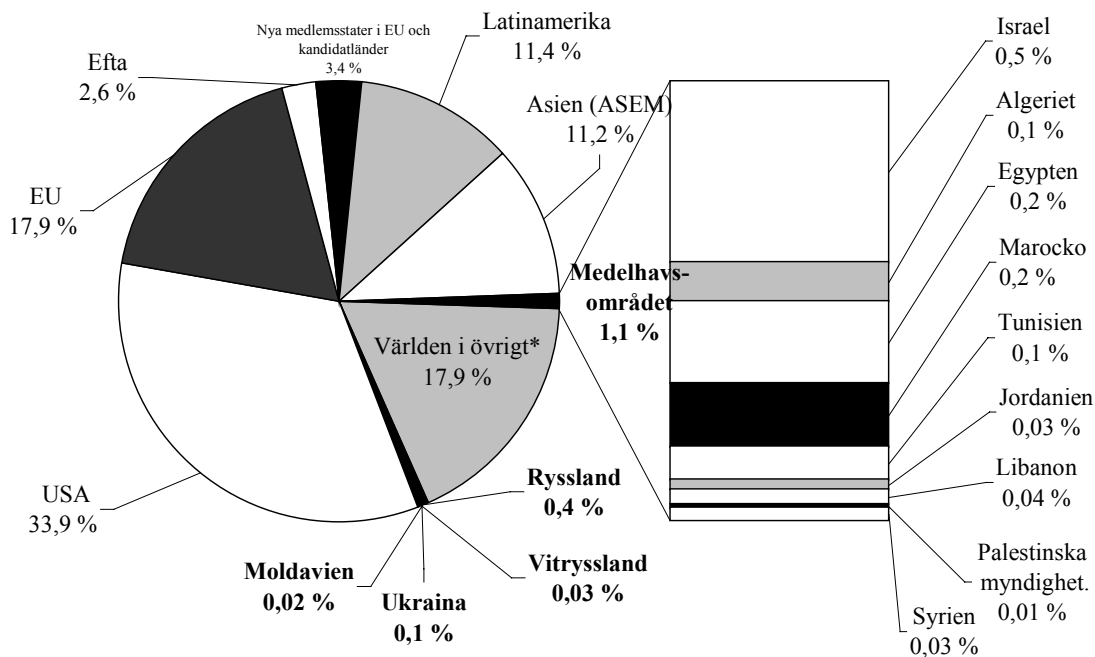
Källa: WDI 2002, Världsbanken, kommissionens beräkningar

**Diagram 2: Totala flöden av utländska direktinvesteringar**

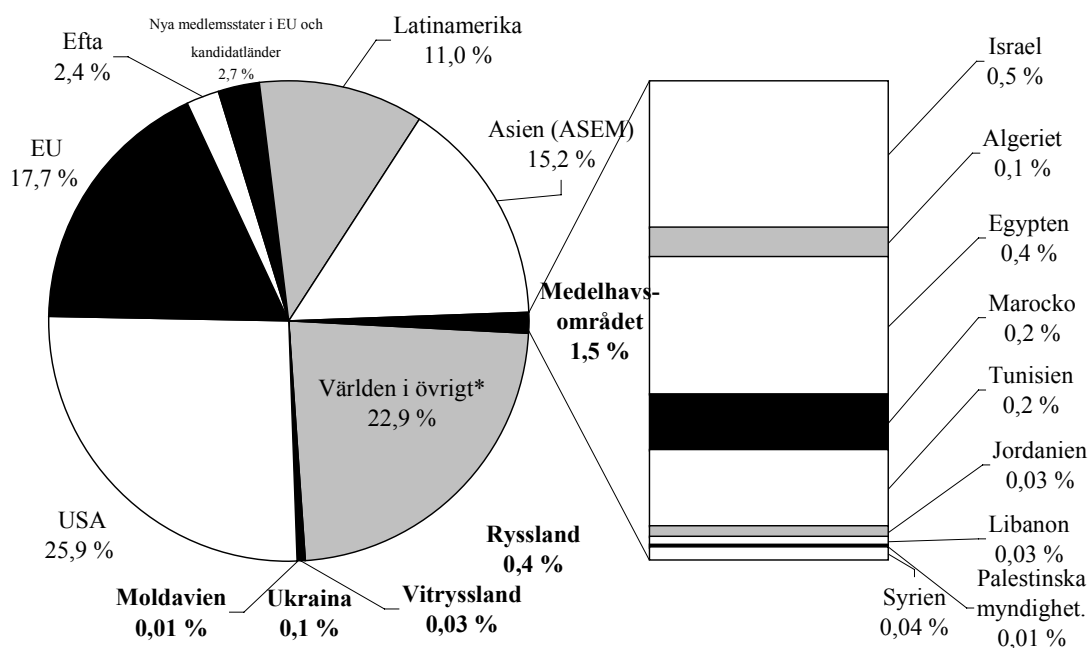


Källa: UNCTAD, DITE

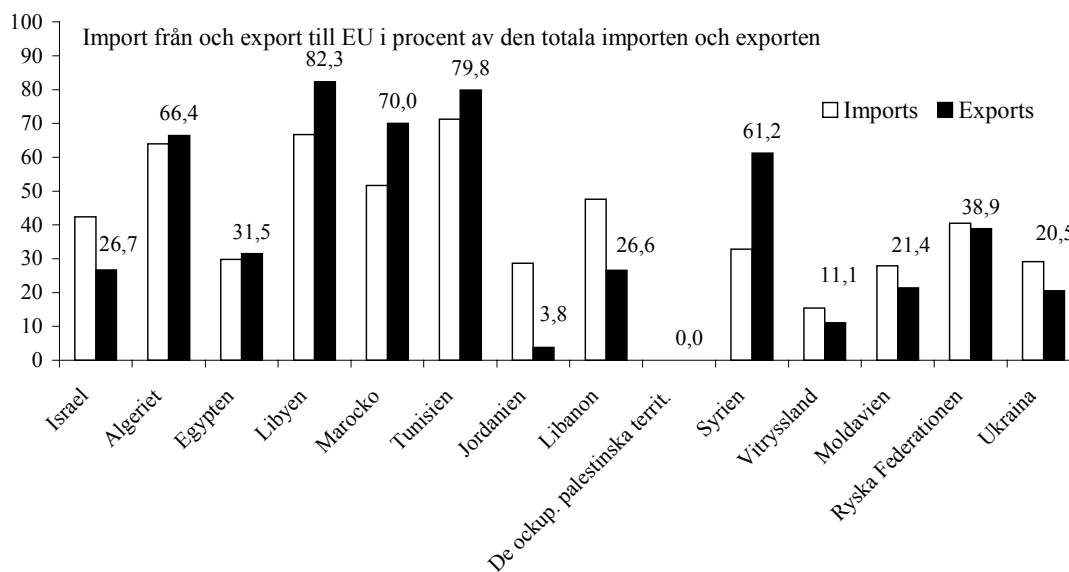
**Diagram 3: Andel av världens utländska investeringsflöden  
(Genomsnitt för 1998-2001)**



**Diagram 4: Andel av världens samlade ingående utländska investeringar (2001)**

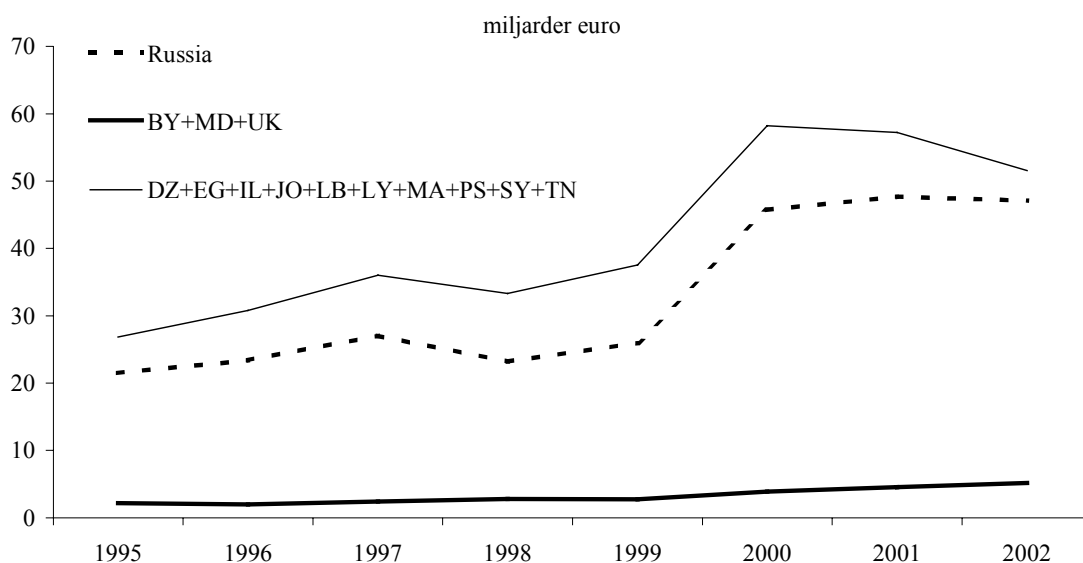


**Diagram 5: Integration av handeln med EU**



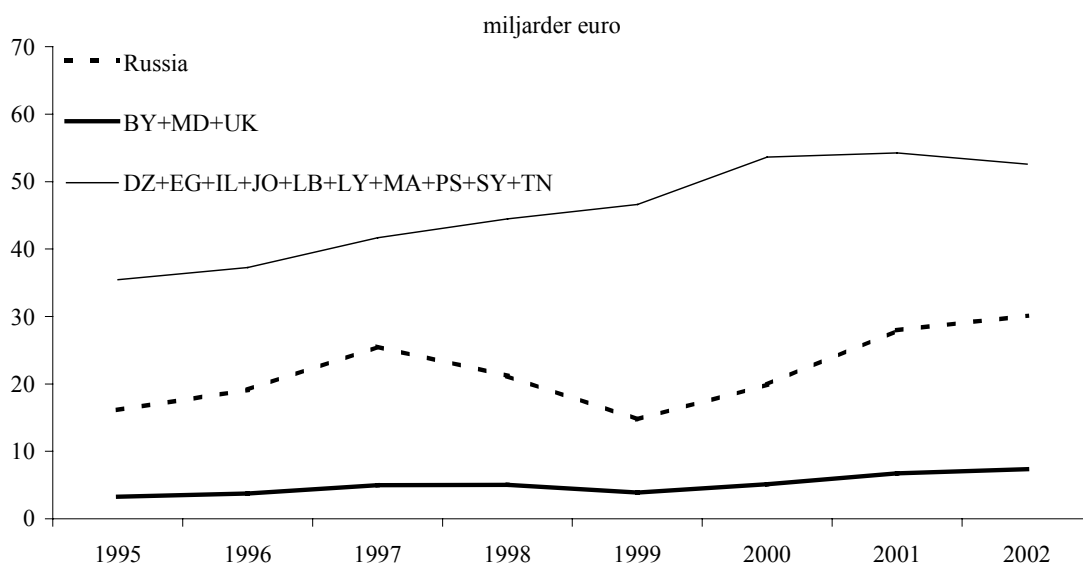
Källa: DOTS (IMF).

### Diagram 6: Export till EU-15



Källa: Eurostat, COMEXT.

### Diagram 7: Import från EU-15



Källa: Eurostat, COMEXT.

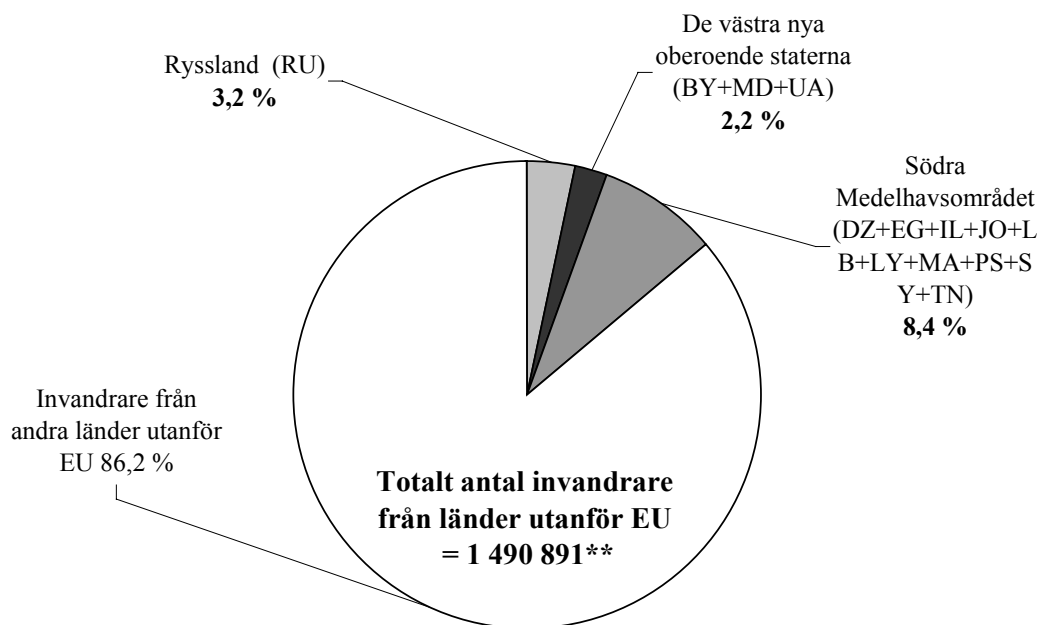


## Tabell 2: Befolkning - Tillväxt

	Befolkning				Befolkningstillväxt	
	1990 miljoner	1995 miljoner	2000 miljoner	2001 miljoner	2001 i procent	Genomsnitt 1995-2000 i procent
Israel	4,7	5,5	6,3	6,4	2,4	2,5
Algeriet	25,0	28,1	30,3	30,7	1,5	1,5
Egypten	51,9	57,5	64,0	65,3	2,1	2,1
Libyen	n.a.	4,8	5,3	5,4	2,3	2,2
Marocko	24,2	26,4	28,7	29,2	1,6	1,7
Tunisien	8,2	9,0	9,6	9,7	1,4	1,3
Jordanien	3,5	4,3	5,0	5,2	3,0	3,2
Libanon	2,6	3,2	3,5	3,6	1,7	2,0
De ock. palest. terr.	n.a.	n.a.	3,0	3,0	0,0	n.a.
Syrien	12,1	14,2	16,6	17,1	3,1	3,2
Vitryssland	n.a.	10,3	10,0	10,0	0,0	-0,5
Moldavien	n.a.	4,3	4,3	4,3	0,0	0,0
Ryska Fed.	n.a.	148,3	145,4	144,8	-0,4	-0,4
Ukraina	n.a.	51,5	49,3	49,1	-0,4	-0,8

Källa: IMF, EBRD, EIU, Världsbanken.

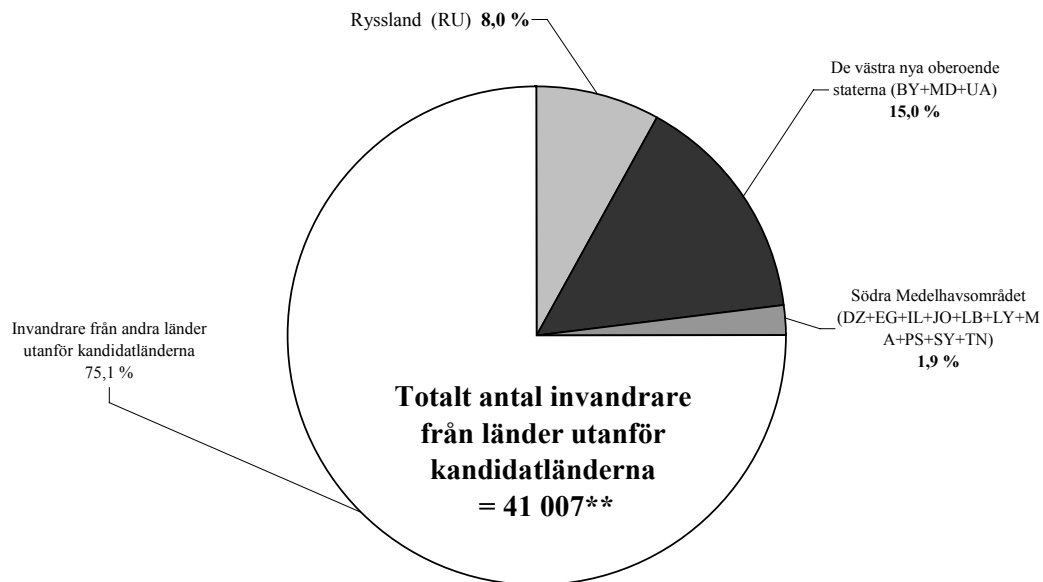
### Diagram 8: Invandring till EU-15 av medborgare i länderna i södra Medelhavsområdet, de västra nya oberoende staterna och Ryssland i procent av alla invandrare från länder utanför EU under 2000\*



\*Källa: Eurostat. Uppgifter för 1999: B, D, F, I. Uppgifter för 1998: EL.

\*\*Innefattar invandrare till Irland som inte är medborgare i EU, men nationalitetsbestämda uppgifter beträffande länderna i öst och syd är inte tillgängliga.

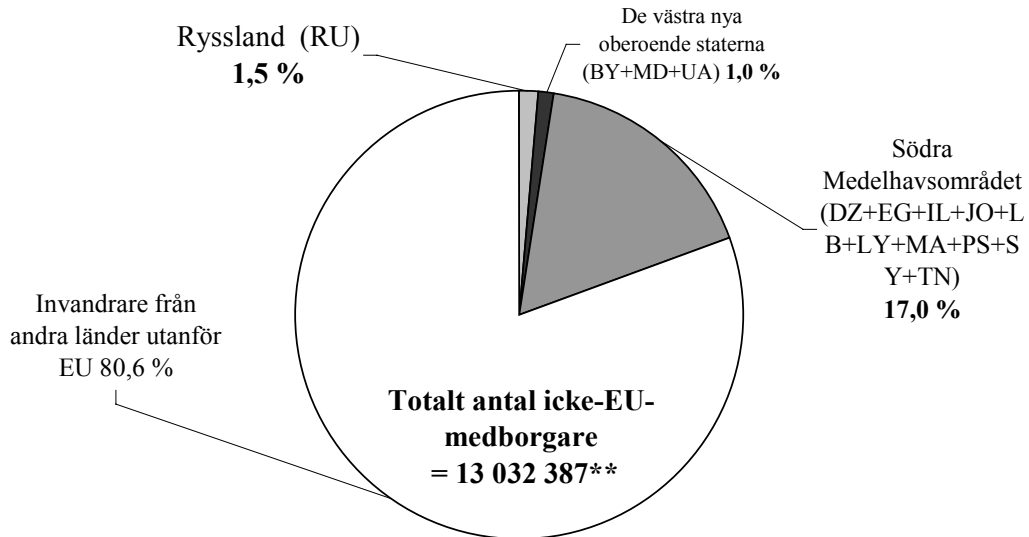
**Diagram 9: Invandring till kandidatländerna av medborgare i länderna i södra Medelhavsområdet, de västra nya oberoende staterna och Ryssland i procent av alla invandrande icke-medborgare under 1999\***



\* Källa: Eurostat. Inga uppgifter tillgängliga för PL. Uppgifter för 2001: SK.

\*\* Innefattar invandrare till Malta som inte är medborgare i kandidatländerna, men nationalitetsbestämda uppgifter beträffande länderna i öst och syd är inte tillgängliga.

**Diagram 10: Andelen medborgare i länderna i södra Medelhavsområdet, de västra nya oberoende staterna och Ryssland i procent av alla icke-EU-medborgare i EU-15 under 2001\***



\* Källa: Eurostat. Uppgifter för 2000: B, I, A, P, S, UK. Uppgifter för 1999: F. Uppgifter för 1998: EL.

\*\* Innefattar icke-EU-medborgare i Österrike och Irland, men nationalitetsbestämda uppgifter beträffande länderna i öst och syd är inte tillgängliga.

## BISTÅND

### Gemenskapens bistånd till Ryssland, de västra nya oberoende staterna samt länderna i södra Medelhavsområdet 1995–2002 (åtaganden i miljoner euro)

	Algeriet	Västbanken och Gaza	Egypten	Jordanien	Libanon	Marocko	Syrien	Tunisien	Ryssland	Ukraina	Moldavien	Vitryssland	Totalt för länderna i södra Medelhavsområdet	Totalt för Ryssland och de västra nya oberoende staterna
<b>Bilateralt bistånd 1995–2002</b>	304,2	307,7 + 151,1 <sup>1</sup>	776,7	381	194	1 038,6	181	685,9	912,3	498,1	62,7	17	3 869,1 <sup>2</sup> +151,1	1 490,1
<b>Medas regionala program och Tacis gränsöverskridande program</b>													974,5 <sup>3</sup>	1 052,2 <sup>4</sup> (CBC: 228,9, 1996–2003)
<b>MFA/livsmedelsförsörjningsprogram</b>		112 <sup>5</sup> +10		2						453	50/15,5	30	124	558/15,5
<b>Bränslebrist</b>										(1997- 2001)				115

<sup>1</sup> B7-420B för 2000–2002.

<sup>2</sup> Meda, del B i budgeten (B7-410B).

<sup>3</sup> Meda, delarna A och B i budgeten (B7-410A och B7-410B). Detta inbegriper inte medel som anslagits till Förenta nationernas hjälporganisation för Palestinaflyktingar i Mellanöstern (UNRWA) till palestinska flyktingar i Jordanien, Libanon, Syrien och Västbanken/Gaza.

<sup>4</sup> Uppskattningar som bygger på att Ryssland och Ukraina erhåller en proportionerlig (50 % respektive 25 %) del av den samlade budgeten för Tacis regionala program.

<sup>5</sup> Belopp anslaget via UNRWA, Världsmedelsprogrammet och ACAD.