EUROPEISKA KOMMISSIONEN

EUROPEISKA UNIONENS HÖGA REPRESENTANT FÖR UTRIKES FRÅGOR OCH SÄKERHETSPOLITIK

Bryssel den 25.5.2011
KOM(2011) 303 slutlig

GEMENSAMT MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

Ny respons på ett grannskap i förändring

{SEK(2011) 637 slutlig}
{SEK(2011) 638 slutlig}
{SEK(2011) 639 slutlig}
{SEK(2011) 640 slutlig}
{SEK(2011) 641 slutlig}
{SEK(2011) 642 slutlig}
{SEK(2011) 643 slutlig}
{SEK(2011) 644 slutlig}
{SEK(2011) 645 slutlig}
{SEK(2011) 646 slutlig}
{SEK(2011) 647 slutlig}
{SEK(2011) 648 slutlig}
{SEK(2011) 649 slutlig}
{SEK(2011) 650 slutlig}
{SEK(2011) 651 slutlig}
{SEK(2011) 652 slutlig}

GEMENSAMT MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

Ny respons på ett grannskap i förändring

Öster och söder om Europeiska unionen (EU) ligger sexton länder[1] med förhoppningar och framtidsutsikter som har direkt och stor betydelse för oss. Den senaste tidens händelser har förtydligat och konkretiserat detta och framhävt vilka utmaningar vi står inför tillsammans. Störtandet av långvariga repressiva regimer i Egypten och Tunisien, den pågående militära konflikten i Libyen, de våldsamma ingripandena mot demonstrationer i Syrien, det fortsatta förtrycket i Vitryssland och de utdragna konflikterna i regionen (bl.a. i Mellanöstern): dessa händelser kräver att EU:s förbindelser med grannländerna ses över under nya förutsättningar. Dessutom måste vi stödja de uppmuntrande framsteg som gjorts i andra grannländer, t.ex. reformarbetet i Moldavien, Ukrainas förhandlingar om ett associeringsvtal eller tillkännagivandet om en grundlagsreform i Marocko och Jordanien. Lissabonfördraget har gett EU möjlighet att bedriva en mer resultatgivande utrikespolitik: Samarbetet med grannländerna kan nu breddas så att det täcker hela skalan av frågor på ett integrerat och mer effektivt sätt. Detta var en avgörande faktor som ledde till att en översyn av den europeiska grannskapspolitiken inleddes sommaren 2010 i samråd med partnerländer och andra berörda parter. Den senaste tidens händelser i södra Medelhavsområdet har gjort det ännu nödvändigare att genomföra denna översyn. EU måste möta de historiska utmaningarna i vårt grannskap.

Sedan den europeiska grannskapspolitiken infördes 2004 har den främjat en mängd viktiga initiativ, särskilt på handelns och ekonomins område. Detta har gett EU och dess grannländer möjlighet att utveckla starkare förbindelser på praktiskt taget alla politikområden, från energi till utbildning, från transporter till forskning. Nu ger dessa initiativ upphov till utbyte och samarbete mellan EU och dess grannländer. EU-stödet har ökat och är nu bättre riktat, men det finns utrymme för att förbättra förbindelserna i alla avseenden. Den senaste tidens händelser och resultaten av översynen har visat att EU-stödet till politiska reformer i grannländerna har gett begränsade resultat. Det behövs t.ex. större flexibilitet och mer skräddarsydda insatser i förbindelserna med partnerländer i snabb förändring där nya reformbehov uppstår – oavsett om de upplever plötsliga regimskiften eller går genom en utdragen process med reformer och demokratisk konsolidering. Samordning mellan EU, dess medlemsstater och viktiga internationella partner är en grundläggande förutsättning, och den kan förbättras.

Ett nytt förhållningssätt behövs för att partnerskapet mellan EU och de länder och samhällen som omfattas av grannskapspolitiken ska kunna stärkas: det handlar om att bygga upp och befästa sunda demokratier, sträva efter hållbar ekonomisk tillväxt och hantera gränsöverskridande förbindelser.

[1] Grannskapspolitiken omfattar Algeriet, Armenien, Azerbajdzjan, Egypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldavien, Marocko, de ockuperade palestinska områdena, Syrien, Tunisien, Ukraina och Vitryssland.

Den europeiska grannskapspolitiken bör vara unionens politik för att tillsammans med medlemsstaterna anpassa deras egna bilaterala insatser till stöd för unionens övergripande politiska mål. Europaparlamentet spelar också en central roll för uppnåendet av en del av unionens viktiga mål. Utöver detta bör den europeiska grannskapspolitiken fungera som katalysator för världssamfundet i stort för att stödja demokratiska förändringar samt ekonomisk och social utveckling i regionen.

Detta partnerskap med våra grannländer är till ömsesidig nytta. EU är den viktigaste handelspartnern för de flesta av EU:s grannländer. Hållbar ekonomisk utveckling och skapande av sysselsättning i partnerländerna är också till nytta för EU. På samma sätt är kontrollerad rörlighet för människor positivt för hela grannskapsområdet. Det underlättar rörligheten för studenter, arbetstagare och turister, samtidigt som det motverkar olaglig migration och människohandel. Ett aktivt engagemang mellan EU och dess grannländer t.ex. på utbildningsområdet samt för att stärka och modernisera sociala trygghetssystem och främja kvinnors rättigheter betyder mycket för att stödja våra gemensamma mål när det gäller tillväxt för alla och skapande av sysselsättning.

Den nya strategin måste bygga på ömsesidig ansvarighet och att alla parter ansluter sig till de universella värdena mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen. Den kommer att innebära en mycket högre grad av differentiering som ger varje partnerland möjlighet att utveckla sina förbindelser med EU utifrån sina egna ambitioner, behov och sin förmåga. För de grannländer i söder och öster som kan vill och delta omfattar denna vision en närmare ekonomisk integration och ett närmare politiskt samarbete om styrelseformer, säkerhet och frågor om konfliktlösning, bl.a. gemensamma initiativ i internationella forum om frågor av gemensamt intresse. När det gäller södra Medelhavsområdet har kommissionen och den höga representanten redan lagt fram sitt förslag till ett partnerskap för demokrati och delat välstånd[2] med sådana partnerländer.

Den ovan beskrivna nya strategin har följande syften:

(1) Utöka stödet till de partnerländer som förbundit sig att bygga upp en demokrati i djupare mening – en demokrati som är bestående därför att rösträtten åtföljs av yttrandefrihet, rätt att bilda konkurrerande politiska partier, rätt till opartisk rättvisa som skipas av oberoende domare, säkerhet som tryggas av polisiära och militära styrkor som står till svars för sina handlingar, tillgång till en kompetent och okorrumperad civilförvaltning — och andra civila och mänskliga rättigheter som många européer tar för givna (t.ex. tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet).

(2) Stödja en ekonomisk utveckling som kommer alla till del – så att EU:s grannländer kan bedriva handel, investera och växa på ett hållbart sätt, minska sociala och regionala skillnader samt skapa arbetstillfällen för sina arbetstagare och en högre levnadsstandard för sitt folk.

(3) Stärka de två regionala dimensionerna i den europeiska grannskapspolitiken, som omfattar det östliga partnerskapet respektive södra Medelhavsområdet, så att vi kan utarbeta konsekventa regionala initiativ t.ex. inom handel, energi, transporter eller migration och rörlighet som kompletterar och stärker vårt bilaterala samarbete.

[2] KOM(2011) 200, 8.3.2011.

(4) Tillhandahålla lämpliga mekanismer och instrument som kan bidra till att dessa mål uppnås.

Partnerskapen ska utvecklas på grundval av varje grannlands specifika behov, förmåga och reformmål. Vissa partnerländer vill kanske gå längre i sin integrationssträvan. Det kräver i så fall en mer långtgående anpassning till EU:s politik och regler som successivt leder till ekonomisk integration på EU:s inre marknad. EU strävar inte efter att påtvinga någon en viss modell eller ett färdigt recept för politisk reform, men kommer att insistera på att varje partnerland ska genomföra en reformprocess där man tydligt förbinder sig till universella värden som utgör grunden för vår förnyade strategi. Initiativet ligger hos partnerlandet och EU-stödet kommer att skräddarsys därefter.

Ett ökat stöd EU till grannländerna är förenat med vissa villkor. Stödet är beroende av att framsteg görs med att bygga upp och befästa demokrati och respekt för rättsstatsprincipen. Ju mer och snabbare ett land gör framsteg med sina interna reformer desto mer stöd ger EU. Det ökade stödet kommer att ges bl.a. i form av ökad finansiering av social och ekonomisk utveckling, mer omfattande program för institutionsuppbyggnad, bättre marknadstillträde, ökat EIB-stöd för investeringar och ökat underlättande av rörlighet. Dessa prioriterade åtaganden kommer att skräddarsys med hänsyn till varje lands behov och det regionala sammanhanget. Åtagandena åtföljs av insikten om att meningsfulla reformer medför betydande kostnader i inledningsskedet. Man kommer att beakta partnerländernas resultat på reformområdet under perioden 2010–2012 (på grundval av de årliga framstegsrapporterna) när man fattar beslut om hur stora belopp som ska anslås för 2014 och senare. För länder där inga reformer gjorts kommer EU att ompröva eller t.o.m. minska finansieringen.

EU kommer bl.a. genom riktade sanktioner och andra politiska åtgärder att upprätthålla sin policy att begränsa sina förbindelser med regeringar som bryter mot mänskliga rättigheter och demokratiska normer. Genom att vidta sådana åtgärder både upprätthåller och förstärker EU sitt stöd till det civila samhället. Och genom att tillämpa denna mer differentierade strategi kommer EU att hålla kanalerna till dialog öppna med regeringar, det civila samhället och andra berörda aktörer. Samtidigt och i linje med principen om ömsesidig ansvarighet kommer EU att se till att dess resurser används till stöd för de centrala målen för den europeiska grannskapspolitiken.

De resurser som EU och dess internationella partner mobiliserar till stöd för övergången till demokrati i grannskapsområdet måste täcka såväl omedelbara och akuta behov som behov på medellång och lång sikt.

1. ATT STÖDJA FRAMSTEG MOT EN DJUPGÅENDE DEMOKRATI

Vi ska

- anpassa EU-stödet till partnerländerna efter deras framsteg med att genomföra politiska reformer och bygga upp en djupgående demokrati.

1.1. Stöd till en ”djupgående demokrati”

En fungerande demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och rättstatsprincipen är grundpelare i EU:s partnerskap med grannländerna. Det finns ingen färdig modell eller färdigt recept för politiska reformer. Reformer genomförs på olika sätt i olika länder, men de har flera

faktorer gemensamt när det gäller att bygga upp en **djupgående och hållbar demokrati**, och de kräver ett kraftigt och långvarigt åtagande från regeringarnas sida. Reformerna måste bl.a. omfatta följande:

– Fria och rättvisa val.
– Förenings-, yttrande- och mötesfrihet och en fri press och fria medier.
– Rättsstatsprincipen tillämpad av en oberoende domarkår samt rätten till en opartisk rättegång.
– Korruptionsbekämpning.
– Reform av säkerhets- och brottsbekämpningssektorn (inklusive polisen) och införande av demokratisk kontroll av beväpnade styrkor och säkerhetsstyrkor.

Reformer baserade på dessa grundvillkor förstärker inte bara demokratin utan bidrar också till att skapa förutsättningar för en hållbar ekonomisk tillväxt för alla som främjar handel och investeringar. De är de viktigaste riktmärkena när EU bedömer vilka framsteg som gjorts och anpassar stödnivåerna därefter.

1.2. Ett partnerskap med samhällen

Vi ska

- etablera partnerskap med varje grannland och göra EU-stödet mer tillgängligt för det civila samhällets organisationer via en särskild finansieringsmekanism till förmån för det civila samhället
- stödja inrättandet av ett europeiskt initiativ för demokrati för att hjälpa politiska partier, oregistrerade icke-statliga organisationer och fackföreningar och andra arbetsmarknadsparter
- främja mediefriheten genom att stödja ett obehindrat tillträde till internet för det civila samhällets organisationer och deras användning av elektronisk kommunikationsteknik
- stärka dialogen om mänskliga rättigheter

Ett blomstrande civilsamhälle ger medborgarna möjlighet att uttrycka sina farhågor, bidra till den politiska beslutsprocessen och ställer regeringarna till svars. Det kan också bidra till att säkerställa att den ekonomiska tillväxten blir mer inkluderande. Avgörande för att detta ska ske är att yttrande-, förenings- och mötesfriheten garanteras. En annan utmaning är att underlätta framväxten av demokratiska politiska partier som företräder ett brett spektrum av åsikter och synsätt som finns i samhället så att de kan konkurrera om makten och allmänhetens stöd. Denna utmaning att främja civilsamhälle och pluralism gör sig påmind i hela grannskapsområdet men är särskilt akut i länder som gått in för snabba politiska förändringar eller där förtryckande politiska regimer fortsätter att hämma pluralism och mångfald.

För att ta itu med situationen och stödja politiska aktörer som strävar efter demokratisk förändring i sina länder (det gäller särskilt politiska partier och oregistrerade icke-statliga organisationer eller fackföreningar och andra arbetsmarknadsparter), stöder den höga

representanten och kommissionen inrättandet av ett **europeiskt initiativ för demokrati**[3]. Syftet med detta initiativ är att det arbete som utförs av EU, dess medlemsstater och flera stora europeiska politiska stiftelser som redan är verksamma på detta område ska få större påverkan och bli mer samstämmigt.

Det civila samhället spelar en nyckelroll för att främja kvinnors rättigheter, större social rättvisa och respekt för minoriteter samt för miljöskydd och resurseffektivitet. EU kommer att stödja denna ökade politiska betydelse för icke-statliga aktörer genom ett partnerskap med samhällen, genom att hjälpa det civila samhällets organisationer att utveckla sin kapacitet att främja utvecklingen, deras förmåga att övervaka reformer och deras roll i att genomföra och utvärdera EU-program. EU-delegationer på plats ska sträva efter att föra samman partnerländernas regeringar och det civila samhället i en strukturerad dialog om vissa nyckelområden i vårt samarbete. EU-finansieringen av sådana åtgärder skulle kunna åstadkommas genom inrättandet av en särskild **finansieringsmekanism för det civila samhället** för grannskapsområdet.

Mediefrihet och fri tillgång till information är avgörande faktorer i en fungerande demokrati. Sociala nätverk och ny teknik spelar en betydande roll för att främja demokratisk förändring. EU-stöd finns redan tillgängligt via det europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter (EIDHR). Ytterligare verktyg kan utvecklas för att EU vid behov ska kunna hjälpa det civila samhällets organisationer eller enskilda medborgare så att de har obehindrad tillgång till internet och andra former av elektronisk kommunikationsteknik samt oberoende medier (press, radio och tv).

Det är viktigt att alla parter genom multilaterala fördrag och bilaterala avtal åtar sig att respektera **mänskliga rättigheter och grundläggande rättigheter**. Men ord och handling är inte alltid ett när det gäller sådana åtaganden. Vårt partnerskap bör kunna förstärkas om alla relevanta internationella och regionala instrument ratificeras och om bestämmelserna i dem följs fullt ut. Detta innefattar ett kraftfullt åtagande om att främja jämställdhet mellan könen, i linje med den viktiga roll som kvinnor återigen spelat i de aktuella händelserna i södra Medelhavsområdet genom att bekämpa alla former av diskriminering och respektera religionsfrihet och skydda rättigheterna för flyktingar och personer som beviljats internationellt skydd. En förstärkt **dialog om mänskliga rättigheter** kommer att göra det möjligt att övervaka hur åtaganden respekteras på detta område, och bl.a. ingripa i fall där mänskliga rättigheter kränkts. Ett ökat samarbete med Europarådet skulle också kunna bidra till att främja efterlevnaden.

Parlamenten kan skapa kontakter mellan våra samhällen. Den parlamentariska församlingen EuroNest (den gemensamma församlingen för Europaparlamentet och dess motsvarigheter i partnerländerna i öst), den parlamentariska församlingen för unionen för Medelhavsområdet och de gemensamma parlamentariska kommittéerna mellan Europaparlamentet och parlamenten i partnerländerna är ett viktigt forum för dialog och ökad ömsesidig förståelse mellan beslutsfattare. Parlamentariker kan också på ett meningsfullt sätt bidra till att främja reforminsatser och övervaka åtagandena i varje lands handlingsplan för den europeiska grannskapspolitiken, bl.a. när det gäller viktiga politiska frågor och människorättsfrågor.

[3] Initiativet kommer att ha andra syften och andra former för finansiering och ledning än andra demokratiseringsverktyg, men de ska tillämpas för att stärka synergieffekter och samstämmighet.

1.3. Att intensifiera vårt politiska samarbete och säkerhetssamarbete

Vi ska

- öka EU:s engagemang när det gäller att lösa utdragna konflikter
- gemensamt använda den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och andra EU-instrument
- främja gemensamma insatser med de partnerländer som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken i internationella forum i viktiga säkerhetsfrågor

Lissabonfördraget ger EU en unik möjlighet att bli en effektivare aktör. Ingenstans är det här mer relevant än i vårt grannskap. Men för att utmaningen ska kunna mötas måste EU-politiken och medlemsstaternas politik anpassas betydligt närmare till varandra än tidigare för att vi ska få ut ett gemensamt budskap och nå den samstämmighet som gör våra åtgärder effektiva. EU-instrumenten och EU-politiken är effektiva bara om de backas upp tillräckligt av medlemsstaternas politik. Att fortsätta som vanligt är inte längre något alternativ om vi vill göra vårt grannskap till en säkrare plats och skydda våra intressen.

Att ihållande, utdragna konflikter pågår i flera partnerländer är ett allvarligt säkerhetsproblem för hela regionen. EU:s geopolitiska, ekonomiska och säkerhetsrelaterade intressen påverkas direkt av den fortsatta instabiliteten. Konflikten mellan Israel och Palestina och andra konflikter i Mellanöstern, södra Kaukasus, Moldavien och Västra Sahara fortsätter att påverka stora befolkningsgrupper, främjar radikalisering, tär på lokala och internationella resurser i avsevärd utsträckning och är ett kraftigt hinder för reformer.

EU är redan aktivt i sina strävanden att lösa flera av dessa konflikter. EU ingår i ”Mellanösternkvartetten”, är medordförande för Genèvesamtalen om fred och säkerhet i Georgien och deltar som observatör i ”5+2”-samtalen om konflikten i Transnistrien i Moldavien. EU är redo att öka sitt deltagande i sådana format där den ännu inte är företrädd, t.ex. OSSE:s Minskgrupp om konflikten i Nagorno-Karabach. EU avser att öka sitt stöd till förtroendeskapande åtgärder och handräckning till utbrytarområden, till konfliktrelaterade internationella insatser och strukturer och, när det stadiet väl nåtts, till genomförande av konfliktlösningar. EU kommer också att fortsätta att motsätta sig gränsjusteringar som genomförs med militärt våld. Många av de instrument vi använder överallt i grannskapsområdet för att främja ekonomisk integration och sektorspecifikt samarbete skulle också kunna tas i användning för att stödja förtroendeskapande åtgärder och mål som syftar till konfliktlösning. EU är också redo att tillsammans med relevanta internationella organisationer och viktiga partner utveckla scenarier för återuppbyggnad efter konflikter som skulle kunna fungera som ett ytterligare incitament för konfliktlösning genom att konkret visa på fördelarna med fredliga uppgörelser.

Där EU redan deltar operativt på fältet, t.ex. genom EU:s övervakningsuppdrag i Georgien, EU:s gränsövervakningsuppdrag i Moldavien/Ukraina eller EU:s polisuppdrag och EU:s gränsövervakningsuppdrag för gränsövergångsstället i Rafah i de ockuperade palestinska områdena, kommer ytterligare åtgärder att vidtas för att ta vara på synergieffekterna mellan denna operativa närvaro och de reformfrämjande insatserna. När så är lämpligt kommer EU i synnerhet att erbjuda sig att stödja olika partnerländers strävanden att reformera sina rätts- och säkerhetssystem genom rättsstatsuppdrag eller andra instrument inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetsprincipen som de anser vara användbara.

Med siktet inställt på mer än bara konfliktlösning kommer EU att utnyttja alla de möjligheter som Lissabonfördraget erbjuder att ta itu med andra säkerhetsfrågor och specifika gemensamma intressen, t.ex. energi- och försörjningstrygghet, klimatförändring, icke-spridning, bekämpande av internationell terrorism och gränsöverskridande organiserad brottslighet samt kampen mot narkotika. EU kommer att agera tillsammans med de partnerländer som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken i internationella forum (t.ex. FN och internationella konferenser) i frågor som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt i andra frågor med global räckvidd.

2. ATT FRÄMJA EN HÅLLBAR EKONOMISK OCH SOCIAL UTVECKLING

Vi ska

- ge stöd till partnerländer så att de kan införa strategier som främjar en starkare och hållbar tillväxt för alla och som främjar mikroföretag samt små och medelstora företag och skapandet av sysselsättning
- stärka det industriella samarbetet och främja förbättringar av företagsklimatet
- hjälpa till att organisera investeringsfrämjande evenemang
- främja små och medelstora EU-företags direktinvesteringar samt mikrokrediter
- bygga vidare på de regionala utvecklingsprogrammen av pilotkaraktär för att åtgärda ekonomiska skillnader mellan olika regioner
- sätta igång pilotprogram till stöd för jordbruks- och landsbygdsutvecklingen.
- främja dialogen om den makroekonomiska politiken med de partnerländer som genomför de mest avancerade ekonomiska reformerna
- förbättra det makroekonomiska stödets effektivitet genom att rationalisera beslutsprocessen
- främja dialogen kring sysselsättnings- och socialpolitiken

2.1. Hållbar ekonomisk tillväxt och skapande av sysselsättning

De ekonomiska och sociala utmaningarna i vårt grannskapsområde är ofantliga. Fattigdomen är utbredd, den förväntade livslängden är ofta låg, ungdomsarbetslösheten är stor och kvinnornas deltagande i det politiska och ekonomiska livet är lågt i många länder i den här regionen. Naturkapital förbrukas och de stigande livsmedels- och energipriserna får allvarliga konsekvenser i hela grannskapsområdet. De flesta partnerländer har svaga och bristfälligt diversifierade ekonomier som är sårbara för yttre ekonomiska chocker. De akuta målen är därför att skapa arbetstillfällen, främja tillväxten, förbättra den sociala tryggheten och vitalisera sektorer som påverkats av den senaste tidens kriser (t.ex. turistsektorn). Att man tar itu med dessa problem är avgörande för att garantera politiska reformers hållbarhet och kan också bidra till uppnående av millennieutvecklingsmålen. Svag tillväxt, ökande arbetslöshet och en växande klyfta mellan rika och fattiga underblåser instabilitet.

Den europeiska grannskapspolitiken kommer att fortsätta att uppmuntra partnerländerna att bedriva en politik som främjar en starkare tillväxt som kommer alla till godo. Detta omfattar stöd till insatser för att förbättra företagsklimatet, t.ex. genom att förenkla förfaranden och se till de små och medelstora företagens behov samt att främja anställbarheten. Partnerländernas insatser för att öka respekten för rättsstatsprincipen och bekämpa korruptionen kommer också att inverka positivt på företagsklimatet genom att underlätta utländska direktinvesteringar och tekniköverföring, vilket i sin tur stimulerar innovation och skapande av sysselsättning. EU kommer att ägna särskild uppmärksamhet åt utmaningarna i de länder som genomgått en politisk omvandling genom att hjälpa till med initiativ av typen **investerarkonferenser** för att klargöra de nationella prioriteringarna när det gäller investeringar och bemöda sig om att bygga upp förtroendet hos investerarna. Ett **förbättrat skydd för investeringar** skulle också ge investerare och näringsidkare en kraftfull signal. Kommissionen kommer att utreda olika alternativa sätt att ge investerare i grannländerna visshet om rättsläget.

För att ge små och medelstora företag ytterligare stöd kommer kommissionen också att diskutera med EIB och andra berörda aktörer vilken roll **Europeiska investeringsfonden**[4] skulle kunna spela i partnerländer, och den kommer att utreda olika åtgärder, bl.a. **garantier,** för att främja direktinvesteringar från små och medelstora EU-företag samt mikrokrediter.

Kommissionen kan också bidra till att avhjälpa hög arbetslöshet och fattigdom genom **pilotprogram till stöd för jordbruks- och landsbygdsutveckling** samt pilotprogram för regional utveckling genom att utnyttja EU:s omfattande erfarenhet på dessa områden[5].

De regionala utvecklingsprogrammen kan bidra till att utjämna ekonomiska obalanser och skillnader mellan olika regioner som undergräver bärkraften i ett lands ekonomi som helhet. De aktuella pilotprogrammen kommer att hjälpa medlemsländerna i det östliga partnerskapet att identifiera lämpliga strukturer och aktiviteter för att möta dessa utmaningar inom sina territorier och, när så är lämpligt, genom gränsöverskridande samarbete med grannländerna i regionen. Man kommer att utröna möjligheterna att tillämpa en liknande strategi för det södra grannskapet.

Den politiska dialogen om makroekonomisk styrning och de offentliga finansernas hållbarhet kommer att fortsätta. Denna **makroekonomiska dialog** kommer att gå framåt med de partner som går längst i sin ekonomiska integration med EU och baseras på en översyn av makroekonomisk politik och viktiga strukturreformer. Detta kommer att åtföljas av en förstärkt dialog om **sysselsättning och socialpolitik**.

Instrumentet för **makroekonomiskt stöd** kan tas i bruk för att bistå partnerländer med att åtgärda kortfristiga svårigheter med betalningsbalansen. På kort sikt är det här mest relevant för dem som hanterar de omedelbara ekonomiska och sociala verkningarna av den senaste tidens politiska förändringar. Kommissionen kommer att föreslå en ramförordning för att beslutsprocessen vid tilldelning av makroekonomiskt stöd ska bli effektivare, för att tillhandahålla en överskådligare rättslig ram för detta instrument och för att finslipa en del av kriterierna.

---

4 EIF har särskild erfarenhet av att tillhandahålla riskfinansiering till små och medelstora företag i EU och utvidgningsländer och ett omfattande nätverk av kontakter inom näringslivet. EIF har därför en idealisk position att främja små och medelstora EU-företags investeringar i partnerländerna.

5 Programmet för europeiskt grannskapsstöd till jordbruk och landsbygdsutveckling som ingår i meddelandet *Ett partnerskap för demokrati och delat välstånd med södra Medelhavsområdet* - KOM(2011) 200 – ska utvidgas och även omfatta det östra grannskapsområdet.

2.2. Att stärka handelsförbindelserna

Vi ska

- förhandla om vittgående och omfattande frihandelsområden med partner som vill och kan
- vidareutveckla handelsmedgivanden, särskilt inom de sektorer som mest sannolikt kan åstadkomma ett omedelbart uppsving i partnerländernas ekonomier

De flesta av EU:s grannländer förlitar sig på EU som viktigaste exportmarknad och importkälla. Handeln med varor och tjänster är ett kraftfullt instrument som främjar ekonomisk tillväxt, ökar konkurrenskraften och stöder ekonomisk återhämtning. Därför är det viktigt att vi ingår ambitiösa handelsavtal av ömsesidig nytta med varje grannland som motsvarar dess behov och dess ekonomiska kapacitet.

Det viktigaste och effektivaste verktyget för att utveckla närmare handelsförbindelser är det **djupgående och omfattande frihandelsavtalet**. Djupgående och omfattande frihandelsavtal tillåter en successiv avveckling av handelshinder och syftar till konvergens på lagstiftningsområdet inom områden som påverkar handeln, särskilt sanitära och fytosanitära regler, djurs välbefinnande, tull- och gränsrutiner, konkurrens och offentlig upphandling. De har gjorts dynamiska för att kunna hålla jämna steg med lagstiftningens utveckling på EU:s inre marknad. För de längst hunna partnerländerna kan ett djupgående och omfattande frihandelsavtal successivt leda till ekonomisk integrering med den inre marknaden. Genom successiv tillnärmning av EU:s regler och praxis kräver sådana avtal ett kraftigt engagemang att genomföra komplicerade och vittgående reformer. Detta kräver att det finns en stor institutionell kapacitet. Reformerna kan vara politiskt problematiska och kräva att såväl företag som andra berörda parter engagerar sig. För att kunna inleda förhandlingar måste partnerländerna vara WTO-medlemmar och följa viktiga rekommendationer som gör det möjligt för dem att följa de åtaganden förhandlingarna utmynnar i. De måste också ha gjort tillräckliga framsteg mot gemensamma värderingar och principer.

Handeln bygger mestadels på ett bilateralt arrangemang mellan EU och varje partner. Tack vare detta kan de längst hunna länderna gå snabbare framåt, och det stämmer överens med principen om differentiering. Denna princip är också förenlig med en långsiktig vision om en ekonomisk gemenskap som växer fram mellan EU och dess partner i den europeiska grannskapspolitiken[6]. Regional ekonomisk integration är viktigt för att främja handeln mellan partnerländer och utveckla större ekonomiska nätverk. Tanken är att en sådan gemenskap på längre sikt ska baseras på ett gemensamt regelverk och bättre marknadstillträde för varor och tjänster mellan EU och dess partner i den europeiska grannskapspolitiken. Med en sådan metod kan man överväga att ge partner som har ett fullt fungerande oberoende rättsväsende och en effektiv offentlig förvaltning och som har gjort betydande framsteg när det gäller att få bukt med korruption tillträde till det **icke-reglerade området inom den inre marknaden för varor**. Detta kan ske först när deltagande länder har nått en tillräcklig nivå av tillförlitlighet inom förvaltning och rättsväsende.

På kortare sikt kan andra åtgärder vidtas för att främja och underlätta handeln för de länder som inte är redo eller villiga att inleda förhandlingar om djupgående och omfattande

[6] Se KOM(2006) 726, 4.12.2006, *Stärkande av den europeiska grannskapspolitiken*.

frihandelsavtal. Med hänsyn tagen till omständigheterna och ambitionsnivån i varje partnerland kommer EU att sträva efter att utvidga **handelsmedgivanden** i befintliga avtal eller pågående förhandlingar, särskilt inom de sektorer som är bäst lämpade att ge ekonomierna i partnerländerna omedelbar stimulans. Detta omfattar även skillnader i avregleringstakten med beaktande av omständigheterna i varje partnerland. Bättre marknadstillträde för varor kan uppnås genom **avtal om bedömning av överensstämmelse och godtagande av industriprodukter**, som tillåter fri rörlighet för industriprodukter inom vissa sektorer genom ömsesidigt godkännande av intyg om överensstämmelse. Målet är att sådana avtal ska omfatta alla sektorer där lagstiftningen är harmoniserad på EU-nivå. En partner som har nått det stadiet skulle i praktiken bli en del av frihandelsområdet för industriprodukter mellan EU, EES och Turkiet. Genomförandet av avtal om bedömning av överensstämmelse och godtagande av industriprodukter kan underlättas av ett nära samarbete med europeiska organ och organisationer på områdena standardisering, bedömning av överensstämmelse och metrologi. Kommissionen är beredd att öka det tekniska stödet till våra partner för att påskynda förberedandet av avtal om bedömning av överensstämmelse och godtagande av industriprodukter. Sådana avtal kommer troligen att undertecknas med Tunisien och Egypten redan under 2011.

Ytterligare framsteg skulle också kunna göras med att främja handelsflödena mellan partnerländerna och med EU. Ett snabbt genomförande av den nya konventionen om övergripande regler om förmånsberättigande ursprung för Europa–Medelhavsområdet kommer att vara en viktig faktor för de södra partnerländerna. Kommissionen kommer att undersöka hur konventionen skulle kunna utvidgas till att omfatta andra partnerländer i den europeiska grannskapspolitiken och den kommer att lägga fram lämpliga förslag om detta.

EU kommer att fortsätta att stödja reformer för att bistå partnerländerna att bygga upp sin kapacitet. Stödet ges i form av sakkunskap från den offentliga sektorn, bl.a. genom övergripande program för institutionsuppbyggnad eller andra mekanismer, t.ex. partnersamverkan och Taiex[7]. Detta hjälper partnerländerna att uppfylla normer för livsmedelssäkerhet, djur- och växtskydd samt djurs välbefinnande och ökar därmed ländernas exportpotential. För att hjälpa jordbrukssektorerna att genomföra moderniseringar kommer EU likaså att erbjuda program för landsbygdsutveckling bl.a. för att stödja en förbättring av kvaliteten på jordbruks- och livsmedelsprodukter.

2.3. Att förbättra sektorsamarbetet

Vi ska

- förbättra sektorsamarbetet, med särskild inriktning på kunskap och innovation, klimatförändring och miljö, energi, transporter och teknik
- underlätta för partnerländerna att delta i arbetet i valda EU-organ och EU-program

Samarbetet kan stärkas inom alla sektorer som är relevanta för den inre marknaden. Det kan röra sig om allt från socialpolitik och folkhälsa till konsumentskydd, statistik, bolagsrätt,

[7] Taiex är en byrå för tekniskt bistånd och informationsutbyte som leds av kommissionens avdelningar. Taiex stödjer partnerländer med avseende på tillnärmning, tillämpning och genomdrivande av EU-lagstiftning. Taiex är i stor utsträckning efterfrågestyrd och underlättar tillhandahållandet av lämplig skräddarsydd expertis för att lösa problem med kort varsel; http://ec.europa.eu/enlargement/taiex/what-is-taiex/index_en.htm

forskning och teknisk utveckling, havspolitik, turism, rymd m.m. Samarbetet och utbytet kommer att intensifieras betydligt, i linje med ”mer-för-mer”-strategin, inom följande områden:

- EU kommer att föreslå angränsande partnerländer att de ska arbeta med att utveckla ett **gemensamt område för kunskap och innovation**. Det skulle knyta samman flera olika samarbetsområden: Politisk dialog, nationell och regional kapacitetsuppbyggnad, samarbete inom forskning och innovation samt ökade möjligheter till rörlighet för studenter, forskare och akademiker. Jämsides med detta kommer samarbetet inom den **högre utbildningen** att utvidgas genom ökat stöd till **rörlighet för studenter och akademiker** inom ramen för partnerskap mellan universitet (genom Erasmus Mundus) och ett strukturerat samarbete för modernisering av universiteten (genom Tempus).

- EU kommer att arbeta tillsammans med sina grannländer när det gäller **klimatförändringen** genom ett ökat samarbete för en koldioxidsnål utveckling och bättre motståndskraft mot klimateffekter (anpassning) i syfte att genomföra Cancunavtalet och gå mot en övergripande global ordning på klimatområdet. EU och partnerländerna bör också sträva efter en högre nivå på **miljöskyddet**[8] för att tvinga fram strängare normer för luft- och vattenkvalitet, bättre miljöförvaltning, bättre resurseffektivitet, skydd av biologisk mångfald och ekosystem samt stöd till nödvändiga investeringar i infrastruktur.

- Samarbetet på **energiområdet** kommer att intensifieras genom en förstärkt dialog om energipolitiken i syfte att uppnå ökad marknadsintegrering, förbättrad energitrygghet på grundval av **konvergerande regelverk,** bl.a. när det gäller säkerhets- och miljönormer, utveckling av nya partnerskap rörande förnybara energikällor och energieffektivitet samt kärnsäkerhet. På medellång sikt kan det leda till att fördraget om upprättande av en energigemenskap utvidgas till att omfatta grannländer som ännu inte är parter i det eller till att en kompletterande energigemenskap för EU och södra Medelhavsområdet inrättas på grundval av erfarenheterna från den andra energigemenskapen.

- Kommissionen kommer att föreslå en ny ram för samarbete i **transportfrågor**. Målet är ökad marknadsintegrering inom transportsektorn, i synnerhet genom att utsträcka de transeuropeiska transportnäten till partnerländer, åtgärda administrativa flaskhalsar med fokus på säkerhets- och trygghetsfrågor (däribland trafikledningssystem för flyg- och järnvägstrafik samt sjötransporter) och öka samarbetet med olika transportbyråer i EU.

- Kommissionen stöder också ett mer strategiskt synsätt och samarbete kring **havsfrågor** i syfte att öka samarbetet över sjöfartssektorerna och möjliggöra en hållbar ekonomisk utveckling.

- Den senaste tidens utveckling i länderna i södra Medelhavsområdet har visat hur viktig **informations- och kommunikationstekniken** är som verktyg för politisk och social förändring. Samarbetet med partnerländerna kommer därför att intensifieras

[8] I sitt meddelande om EU 2020-initiativet *Ett resurseffektivt Europa,* KOM(2011) 21, framhöll kommissionen behovet av att ett nära samarbete med viktiga partner, bl.a. i grannskapsområdet.

för att stödja framväxten av en digital ekonomi, och i det sammanhanget kommer informations- och kommunikationstekniken att användas för att tackla nationella och globala utmaningar.

Slutligen kommer EU att göra det ännu lättare för partnerländer att delta i olika **EU-organs** arbete och i de **EU-program** som står öppna för dem[9]. Denna möjlighet har funnits några år och lett till ett visst samarbete t.ex. på områden som narkotikakontroll och flygsäkerhet. Kommissionen kommer att ge prioritet åt att sammanställa en förteckning över program som partnerländerna kan delta i, med fokus på de program som erbjuder möjligheter för ungdomar och möjligheter till direkta personkontakter. Den kommer också att stödja partnerländerna i deras arbete med att uppfylla de lagstiftningsmässiga kraven för att kunna delta i EU-organ och ge stöd för att täcka en del av kostnaderna för att delta.

2.4. Migration och rörlighet

Vi ska

- fortsätta processen med att förenkla viseringsförfarandena för valda partnerländer i grannskapsområdet och liberalisera viseringsbestämmelserna för dem som hunnit längst
- utveckla befintliga partnerskap för rörlighet och etablera nya
- stödja medlemsstaternas fulla utnyttjande av de möjligheter som EU:s viseringskodex erbjuder

Rörlighet och direkta personkontakter är en grundläggande förutsättning för att främja ömsesidig förståelse och ekonomisk utveckling. De är oundgängliga för handeln, särskilt med tjänster, och när det gäller att utbyta idéer, sprida innovation, hantera sysselsättningsfrågor och sociala frågor samt etablera starka relationer mellan företag, universitet och det civila samhällets organisationer.

Arbetskraftens rörlighet är ett område där EU och dess grannländer kan komplettera varandra. Arbetskraften i EU åldras och det kommer att uppstå brist på arbetskraft i vissa branscher. I vårt grannskap finns det välutbildade, unga och begåvade arbetstagare som kan fylla dessa luckor. På EU-nivå är man medveten om risken för kompetensflykt om man lockar till sig dessa begåvningar. Det är i så fall ett problem som måste lindras med ytterligare stödåtgärder.

Partnerländerna är också viktiga ursprungs- och transitländer för olagliga invandrare. Samarbete för att bekämpa olaglig migration är viktigt för att minska det mänskliga lidande och den försämrade säkerhet som blir följden. Ett sådant samarbete är ett av de villkor som partnerskapen för rörlighet kommer att baseras på.

Syftet med den europeiska grannskapspolitiken är att utveckla en strategi av ömsesidig nytta där ekonomisk utveckling i partnerländer och EU, en väl hanterad laglig migration, kapacitetsuppbyggnad inom gränsförvaltning, asyl och samarbete för effektiv brottsbekämpning går hand i hand. Detta synsätt stämmer överens med de tre pelarna i EU:s övergripande strategi och det meddelande om migration som antogs nyligen[10]: Att organisera

[9] KOM(2006) 724, 4.12.2006.
[10] KOM(2011) 248 slutlig, 4.5.2011.

den lagliga migrationen bättre, maximera migrationens gynnsamma inverkan på utvecklingen samt stärka kapacitetsuppbyggnaden i gräns- och migrationsförvaltningen. Att främja och respektera migranternas rättigheter är också en oskiljaktig del av denna strategi.

Partnerskapen för rörlighet är den övergripande ram som garanterar att personers rörlighet mellan EU och ett tredjeland hanteras väl. I dessa partnerskap samlas alla de åtgärder som säkerställer att rörligheten är till ömsesidig nytta. De möjliggör bättre tillgång till lagliga migrationskanaler och ger möjlighet att stärka kapaciteten att förvalta gränser och hantera olaglig migration. De kan omfatta initiativ för att bistå partnerländer med att införa eller förbättra rutiner för hantering av arbetskraftsmigration, vilka bl.a. omfattar rekrytering, yrkesutbildning och språkundervisning, utveckling och erkännande av färdigheter samt migranters återvändande och återintegrering[11]. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att fullt ut utnyttja de möjligheter som **EU:s viseringskodex** erbjuder för att främja rörligheten mellan partnerländerna och EU särskilt för studenter, forskare och affärsmän. Den kommer att undersöka olika sätt att stödja dem i denna process och att övervaka genomförandet. I detta sammanhang bör man understryka möjligheten att avstå från att ta ut viseringsavgift och att utfärda viseringar för flera inresor för de kategorier av viseringssökande som avses här.

Hittills har partnerskap för rörlighet ingåtts med Moldavien och Georgien i vårt grannskap. Kommissionen tror att flera länder i vårt grannskap är goda kandidater för sådana partnerskap. Kommissionen kommer att bemöda sig om att slutföra förhandlingarna med Armenien och förbereda inledandet av förhandlingar med Marocko, Tunisien och Egypten[12].

EU kommer att fortsätta att bistå Ukraina och Moldavien i deras ansträngningar att genomföra handlingsplaner för liberalisering av viseringsbestämmelserna. Jämsides med de gällande eller blivande avtalen om förenklade viseringsförfaranden och återtagande med partnerländer i öst bör EU också sträva efter att ingå avtal om förenklade viseringsförfaranden, och samtidigt avtal om återtagande, med partnerländer i söder. Alla sådana avtal kräver samarbete med EU om migration, rörlighet och säkerhet. Partnerländerna måste vidta särskilda åtgärder för att förhindra olaglig migration, kontrollera gränserna effektivt, garantera dokumentsäkerhet och bekämpa organiserad brottslighet, bl.a. människohandel och människosmuggling. På lång sikt bör successiv liberalisering av viseringsbestämmelserna övervägas från fall till fall om villkoren för en väl hanterad och säker rörlighet är uppfyllda.

Vad gäller **asyl** kommer EU att bidra till att stärka det internationella skyddet i regionen genom att fortsätta genomföra de regionala skyddsprogrammen för Vitryssland, Moldavien och Ukraina. Om omständigheterna medger det kommer kommissionen också att börja genomföra de regionala skyddsprogrammen för Egypten, Libyen och Tunisien. Andra initiativ som tas av enskilda partnerländer som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken kommer också att stödjas. Vidarebosättningen av flyktingar i EU måste vara en oskiljaktig del av EU:s insatser för att stödja de grannländer som tvingas hantera betydande flyktingströmmar.

---

[11] Kommissionen kommer att finansiera kapacitetsuppbyggnad på grundval av det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet.

[12] I linje med meddelandet *En dialog om migration, rörlighet och säkerhet med länderna i södra Medelhavsområdet* - KOM(2011) 292, s. 3.

3. ATT BYGGA UPP EFFEKTIVA REGIONALA PARTNERSKAP INOM DEN EUROPEISKA GRANNSKAPSPOLITIKEN

EU erbjuder varje enskilt grannland ett partnerskap inom en enhetlig politisk ram på grundval av ömsesidig ansvarighet, samtidigt som man erkänner grannländernas mångfald. Den europeiska grannskapspolitikens östra och södra dimensioner har till syfte att komplettera denna enhetliga politiska ram genom att främja regionalt samarbete och utveckla regionala synergieffekter och svar på geografiska, ekonomiska och sociala utmaningar i varje region. De bygger vidare på det historiska arvet från tidigare EU-politik gentemot dessa regioner. I söder har 15 år av samarbete mellan EU och länderna i Medelhavsområdet inom alla de områden som berörs av förbindelserna nyligen kompletterats med unionen för Medelhavsområdet. Det östliga partnerskapet har avsevärt stimulerat förbindelserna mellan EU och dessa östra grannländer de senaste två åren.

3.1. Att stärka det östliga partnerskapet

Vi ska

- agera för att ingå och genomföra associeringsavtal, bl.a. djupgående och omfattande frihandelsavtal
- eftersträva demokratisering
- fortsätta att förenkla och liberalisera viseringsrutinerna
- främja sektorsamarbetet, särskilt på området landsbygdsutveckling
- marknadsföra fördelarna med det östliga grannskapet hos medborgarna
- arbeta mer tillsammans med det civila samhället och arbetsmarknadens parter

Inrättandet av det östliga partnerskapet har stärkt de ömsesidiga förbindelserna med partnerländer i Östeuropa och södra Kaukasus. Det har bidragit till att en svår förändringsprocess kunnat inledas och konsolideras. Regionen har rent allmänt gjort framsteg mot demokrati det senaste årtiondet, framsteg som bl.a. innefattar regimskiften. De ekonomiska problemen i regionen är fortfarande stora – den är fattig, skillnaderna mellan enskilda länder är stora och den påverkas lätt av externa faktorer och influenser.

Partnerländerna har i varierande grad bemödat sig om att uppfylla viktiga principer i det östliga partnerskapet (t.ex. respekt för universella värden som demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen, ett fortlöpande reformarbete och starkare fokusering på att lösa utdragna konflikter). Vissa länder har tydligt och klart förbundit sig att nå partnerskapets fulla potential, medan andra gjort endast punktvisa och spridda framsteg. EU kommer att se till att de partnerländer som kommit längst och förbundit sig till demokratiska reformer som det östliga partnerskapet bygger på också ska dra störst nytta av det. Samtidigt måste de instrument som det östliga partnerskapet erbjuder anpassas bättre till situationen i enskilda länder, på grundval av erfarenheterna av den första genomförandefasen. Detta ska ske framför allt genom att man fastställer vilka verktyg som kan överbrygga den långa period som krävs för att förhandla fram långtgående och komplicerade associeringsavtal.

Associeringsavtal, av vilka de flesta omfattar djupgående och omfattande frihandelsavtal**,** ger varje land inom det östliga partnerskapet möjlighet att välja ambitionsnivå när det gäller att driva på integration och reformer. Genom att hålla fast vid sina åtaganden och med EU:s stöd kan partnerländerna använda ett sådant avtal till att uppnå konvergens när det gäller lagstiftning och institutioner. Avtalen omfattar anpassning till EU:s lagstiftning, normer och standarder, vilket successivt leder till ekonomisk integration på den inre marknaden.

Förhandlingar om associeringsavtal har inletts med fem partnerländer, och de är en sund politisk grund för att utveckla förbindelserna. Förhandlingar om djupgående och omfattande frihandelsavtal inom ramen för associeringsavtalet har inletts med Ukraina och kommer att inledas med andra partnerländer då relevanta villkor är uppfyllda. Trots att partnerländerna i öst är relativt små och handelsutbytet med EU därmed begränsat, har djupgående och omfattande frihandelsavtal hög prioritet för EU som effektiva verktyg för att stärka de politiska och ekonomiska banden mellan EU och grannländerna i öst. För att bistå partnerländerna med att utveckla den administrativa kapacitet som krävs för djupgående reformer möjliggör det östliga partnerskapet även omfattande program för institutionsuppbyggnad. Som ett komplement till detta finns regionala utvecklingsprogram av pilotkaraktär, som är det nyaste EU-instrumentet som ska hjälpa partnerländerna att åtgärda ekonomiska, sociala och regionala obalanser. De ska hjälpa partnerländerna att införa lämpliga strukturer och verksamheter för att avhjälpa regionala problem.

Vissa partnerländer i öst fäster stor vikt vid sin europeiska identitet och det finns ett starkt stöd hos allmänheten för att utveckla närmare förbindelser med EU. De värden som Europeiska unionen bygger på – frihet, demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt rättsstatsprincipen – utgör också kärnan i den process med politisk associering och ekonomisk integrering som det östliga partnerskapet erbjuder. Det är samma värden som finns i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen och som artiklarna 8 och 49 bygger på.

Direkta personkontakter är en viktig del av detta partnerskap. EU kommer att fortsätta att bistå Ukraina och Moldavien i deras ansträngningar att förverkliga handlingsplanerna för en **liberalisering av viseringsbestämmelserna**. Dessa planer skulle kunna bli en förebild för andra partnerländer i öst. Under tiden bör partnerländerna i öst dra full nytta av de möjligheter som förenklade viseringsförfaranden erbjuder.

Partnerländer i öst har dragit nytta av fem **flaggskeppsinitiativ**[13] inom områdena gränsförvaltning, utveckling av små och medelstora företag, energisamarbete, civilskydd och miljöstyrning. Dessa program kommer nu att anpassas för att bättre stödja målen för ett bilateralt partnerskap. T.ex. arbetet inom flaggskeppsinitiativet för en integrerad gränsförvaltning inriktas alltmer på att bistå partnerländerna med att uppfylla villkoren för en förenkling och liberalisering av viseringsrutinerna. Det är viktigt att den bilaterala och multilaterala verksamhet som bedrivs inom ramen för det östliga partnerskapet ges ökad synlighet för att fördelarna med verksamheten ska kunna förklaras för allmänheten. För att bidra till att öka den regionala solidariteten bör EU öka sitt stöd till subregionalt samarbete som är inriktat på specifika frågor som involverar färre partnerländer. Den multilaterala ramen måste användas mer strategiskt för att främja de bilaterala förbindelserna mellan våra partnerländer, bl.a. när det gäller konfliktlösning.

---

[13] Det rör sig om följande initiativ: integrerad gränsförvaltning, små och medelstora företag, regionala elmarknader, energieffektivitet och förnybara energikällor, förebyggande, minskning och hantering av naturkatastrofer och av människan orsakade katastrofer, miljöstyrning.

I linje med målet för den förnyade grannskapspolitiken, dvs. att fokusera på kontakter mellan samhällen, kommer EU att främja ett intensivare engagemang med berörda aktörer, inklusive parlament inom ramen för Euronest som inrättats av Europaparlamentet, med regionala aktörer i samarbete med Regionkommittén, med företagsledare inom ramen för ett näringslivsforum inom det östliga partnerskapet, och med det civila samhället och arbetsmarknadens parter på grundval av forumet för det civila samhället inom det östliga partnerskapet och dess nationella plattformar.

Samarbetet inom det östliga partnerskapet kommer att fortsätta med politisk dialog t.ex. på följande områden:

- Utbildning, ungdom och kultur: öka deltagandet i program som Erasmus Mundus, Tempus, Aktiv ungdom och eTwinning, inleda nya framtida EU-program som t.ex. livslångt lärande som omfattar partnerländerna i öst, följa upp kulturprogrammet med särskilda åtgärder för 2009–2010 och det östliga partnerskapets kulturprogram,

- Transporter: Knyta samman infrastrukturnät i EU och dess östliga partnerländer,

- Energi, miljö, klimatförändring: intensifierad dialog efter inrättandet av det östeuropeiska partnerskapet för energieffektivitet och miljö (E5P), samt Ukrainas och Moldaviens anslutning till det europeiska fördraget om en energigemenskap för att stärka samarbetet kring energisäkerhet,

- Kunskapsdelning, forskning och informationssamhället: fullständig integrering av forsknings- och utbildningsinstitutionerna i regionen inom e-infrastrukturen (t.ex. Géant, det europeiska datanätverket för nätverksbyggande, och EGI, *European Grid Infrastructure*, för nät och distribuerade datorplattformar).

- Tull- och brottsbekämpningsfrågor på grundval av de strategiska ramarna för tullsamarbete med Ukraina, Moldavien och Vitryssland samt samarbete för att bekämpa smuggling,

- Åtgärder för landsbygdsutveckling (i linje med programmet för europeiskt grannskapsstöd till jordbruk och landsbygdsutveckling),

- Sysselsättning och socialpolitik.

- Rättvisa, frihet och säkerhet på grundval av handlingsplanen för länderna i det östliga partnerskapet med avseende på rättsliga och inrikes frågor, som ska läggas fram senare i år på grundval av Stockholmsprogrammet[14], inklusive partnerskap för rörlighet,

- Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken.

EU-medlemsländer, tredjeländer och internationella finansinstitut har visat intresse för att främja syftena med det östliga partnerskapet och stödja projekt av strategisk betydelse. Ytterligare medel ställs till förfogande via investeringsinstrumentet för grannskapspolitiken, bilaterala partner och internationella finansinstitut, särskilt EIB, EBRD och Världsbanken. Ett

[14] Handlingsprogram för att genomföra Stockholmsprogrammet – KOM(2010) 171: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:EN:PDF.

sådant samarbete bör bedrivas dynamiskt och stödja sig på inrättandet av en facilitet för små och medelstora företag, EIB:s facilitet för de östliga partnerländerna och EIB:s Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund som EU och medlemsstaterna uppmanas att bidra till.

Informations- och samordningsgruppen för det östliga partnerskapet omfattar internationella finansinstitut och tredjeländer (bl.a. Förenta staterna, Japan, Kanada, Norge, Ryssland, Schweiz och Turkiet) som är intresserade av givarsamordning och mer allmänt av att utveckla det östliga partnerskapet. Detta informella samarbete kommer att intensifieras i linje med vad som är av vikt för de östliga partnerländerna.

Det **andra toppmötet om det östliga partnerskapet** kommer att äga rum i september 2011 i Warszawa. Europeiska kommissionen och den höga representanten kommer därefter att lägga fram en färdplan som vägledning för det framtida genomförandet av det östliga partnerskapet, på grundval av resultaten av toppmötet.

3.2. Att bygga upp ett partnerskap för demokrati och delat välstånd i södra Medelhavsområdet

Vi ska

- sätta igång med samma slag av övergripande program för institutionsuppbyggnad som redan genomförts med de östliga partnerländerna
- inleda en dialog om migration, rörlighet och säkerhet med Tunisien, Marocko och Egypten (som ett första steg mot ett partnerskap för rörlighet)
- stärka det industriella samarbetet mellan EU och länderna i Medelhavsområdet
- sätta igång pilotprogram till stöd för jordbruks- och landsbygdsutvecklingen
- fokusera unionen för Medelhavsområdet på konkreta projekt med tydliga fördelar för befolkningarna i området
- främja det subregionala samarbetet
- främja dialogen kring sysselsättnings- och socialpolitiken

De omskakande förändringar som pågår i det södra Medelhavsområdet måste bemötas med målmedvetna åtgärder inom ramen för den europeiska grannskapspolitiken. I det gemensamma meddelandet om ett partnerskap för demokrati och delat välstånd med södra Medelhavsområdet[15], som utfärdades den 8 mars, skisserades de första punkterna i EU:s erbjudande om ett nytt partnerskap med partnerländer som är sysselsatta med att bygga upp demokrati och genomdriva omfattande reformer. De tre huvudinriktningar, enligt vilka EU avser att vidareutveckla sina förbindelser med partnerländerna i Medelhavsområdet, överförs till detta meddelande: demokratisk omvandling och institutionsuppbyggnad, ett starkare partnerskap mellan folken och hållbar ekonomisk utveckling för alla. Partnerskapet kommer att vara brett och omfattande via sina olika politikområden och instrument, men tydligare differentierat utifrån varje partnerlands specifika behov och ambitionsnivå. EU är redan

[15] KOM(2011) 200.

inbegripen i en process för att stärka förbindelserna med ett antal partnerländer, särskilt genom att bevilja dem status som länder i ”framskjuten ställning”[16].

De partnerländer som vill inrätta ett partnerskap för demokrati och delat välstånd med EU förväntas göra framsteg på de viktiga punkter som framhålls i avsnitt 1.1. Den långsiktiga visionen för de längst hunna partnerländerna i Medelhavsområdet är en nära politisk associering med EU och ekonomisk integrering med den inre marknaden. På kort sikt står följande alternativ till buds för partnerländer som gör framsteg med att genomföra reformer.

Övergripande institutionsuppbyggnadsprogram av samma typ som genomfördes med de östliga grannländerna kommer att inrättas för att stödja den demokratiska omvandlingen: De kommer att bidra med betydande sakkunskap och ekonomiskt stöd som behövs för att bygga upp kapaciteten inom viktiga förvaltningsorgan (tull, tillsynsmyndigheter, rättsväsende) och de kommer i första hand att inriktas på de institutioner som behövs mest för att demokratiseringsprocessen ska fortsätta.

För att bygga ett **starkare partnerskap med befolkningen** kommer kommissionen att inleda en dialog om migration, rörlighet och säkerhet bl.a. med Tunisien, Marocko och Egypten (som ett första steg mot ett partnerskap för rörlighet). Dessa förslag beskrivs mer ingående i meddelandet om migration, rörlighet och säkerhet i södra Medelhavsområdet[17]. Samarbete mellan skolor (eTwinning), rörlighet för studenter och akademiker inom ramen för partnerskap mellan universitet (Erasmus Mundus), strukturerat samarbete för modernisering av universiteten (Tempus) och ungdomars rörlighet (Aktiv ungdom) är program som också kommer att utvidgas för att ge ungdomar ett bättre stöd. Satsningar på nya initiativ kan bli aktuella även på kulturens område.

För att främja en **hållbar ekonomisk utveckling som kommer alla till del** kommer EU på kort sikt att lägga mer möda på att stärka handelsbestämmelserna i de befintliga associeringsavtalen genom att slutföra de pågående jordbruksförhandlingarna samt förhandlingarna om tjänster respektive etableringsrätt. Vissa grannländer i söder kommer också att ges möjlighet att vidta förberedelser inför framtida förhandlingar om djupgående och omfattande frihandelsavtal. Med anledning av de strukturella anpassningar som öppnandet av marknaderna är förknippat med och för att främja en tillväxt som kommer alla till del avser kommissionen att finansiera pilotprogram för jordbruks- och landsbygdsutveckling samt pilotprogram för regional utveckling genom att utnyttja erfarenheterna av det östliga partnerskapet.

Kommissionen kommer att främja industriellt samarbete mellan EU och Medelhavsområdet genom att genomföra Europa-Medelhavsstadgan för företag, genom att anpassa stadgan till de små och medelstora företagens behov i enlighet med småföretagsakten för Europa och genom att utbyta bästa praxis och sätta igång verksamhet och nätverk inom prioriterade sektorer (textil, turism, råvaror). Den kommer att förstärka dialogen om sysselsättning och socialpolitik och uppmuntra en välfungerande social dialog bl.a. genom forumet för social

---

16 Marocko fick en framskjuten ställning 2008 och Jordanien 2010 för gott genomförande av handlingsplanen för den europeiska grannskapspolitiken. En framskjuten ställning skulle också kunna ges andra grannländer i söder som gör framsteg med att genomföra reformer. Beroende på land kan det röra sig om att stärka det politiska samarbetet och säkerhetssamarbetet, handelsmedgivanden och större integrering på EU:s inre marknad samt ytterligare ekonomiskt stöd för reformer. Den grundar sig på en ny och mer omfattande handlingsplan.

17 KOM(2011) 292/3.

dialog mellan EU och Medelhavsområdet. Lagstiftningssamarbete på regional nivå kan underlätta handelsutbytet och förbättra investeringsklimatet. Utbyggnaden av ett effektivt, säkert, tryggt och hållbart multimodalt transportnät i Medelhavsområdet kommer också att bidra till en hållbar ekonomisk utveckling som kommer alla till del. Kommissionen arbetar redan tillsammans med EIB och Internationella sjöfartsorganisationen IMO för att utforska pilotåtgärder som skulle kunna förbättra samarbetet mellan sjöfartssektorerna i Medelhavsområdet.

Unionen för Medelhavsområdet, som kompletterar de bilaterala förbindelserna mellan EU och dess partnerländer, bör öka sin potential att organisera ett effektivt och resultatinriktat regionalt samarbete. Den säkerställer vidare bredden i det regionala samarbetet i Medelhavsområdet genom att ta med sådana aktörer som Turkiet och länderna i västra Balkan i samarbetet. Den höga representanten och kommissionen är redo att spela en större roll i unionen för Medelhavsområdet i överensstämmelse med Lissabonfördraget. För att unionen för Medelhavsområdet ska få ny livskraft måste man anlägga ett mer pragmatiskt och projektbaserat synsätt. Sekretariatet för unionen för Medelhavsområdet måste fungera som en katalysator som samlar enskilda länder, EIB, internationella finansinstitut och den privata sektorn kring konkreta ekonomiska projekt av strategisk betydelse och skapa arbetstillfällen, innovation och tillväxt i hela regionen. Partnerländernas deltagande i dessa projekt skulle kunna följa principen om variabel geometri beroende på deras behov och intressen. Särskilda infrastrukturprojekt skulle kunna medfinansieras ur EU-budgeten via investeringsinstrumentet för grannskapspolitiken. Under rådande ekonomiska och politiska förhållanden är de flaggskeppsprojekt som lyftes fram under toppmötet i Paris fullt relevanta. Det gäller framför allt solenergiplanen för Medelhavsområdet, reningen av Medelhavet eller utbyggnaden av höghastighetsvattenvägar och initiativet för näringslivsutveckling i Medelhavsområdet. Till stöd för en hållbar utveckling bör större prioritet ges genomförandet av befintliga regionala avtal, t.ex. Barcelonakonventionen om skydd av Medelhavet mot förorening.

Slutligen kan ett subregionalt samarbete kring specifika frågor som omfattar färre grannländer medföra fördelar och skapa större solidaritet. Det subregionala samarbetet i Maghreb-regionen skulle kunna främjas, t.ex. genom stöd till fysisk sammankoppling. EU kommer inom en nära framtid att lägga fram konkreta förslag bl.a. om olika sätt att stöda ett eventuellt öppnande av gränserna i regionen.

4. EN FÖRENKLAD OCH SAMMANHÅLLANDE POLITIK- OCH PROGRAMRAM

4.1. Tydligare prioriteringar genom starkare politisk styrning

Vi ska

- fokusera EU-stödet och handlingsplanerna för den europeiska grannskapspolitiken på färre prioriterade områden med uppbackning av exaktare riktmärken

De bilaterala förbindelserna mellan EU och dess grannländer har förstärkts de senaste åren. En nära och intensiv dialog har utvecklats inte bara om allmänna politiska frågor utan också mer specifikt inom varje enskilt samarbetsområde. Dessa mycket nära förbindelser och det ökade engagemanget kräver en tydlig förstärkning av den politiska dialogen och det politiska samarbetet. Lissabonfördraget gör det möjligt för Europeiska unionen att bedriva en konsekvent och sammanhängande politik med dito program genom att föra samman delområden inom EU:s utrikes- och stödpolitik som tidigare låg i händerna på olika institutioner.

Det råder samförstånd mellan partnerländer och medlemsstater om att associeringsråd med mer substans skulle möjliggöra en mer djupgående diskussion på politisk nivå. Men den politiska dialogen behöver inte vara begränsad till en årlig diskussion inom associeringsrådet: kontakterna bör kunna ske oftare och mer ad hoc om så krävs. En mer fortlöpande och närmare politisk dialog är avgörande när det gäller att upprätta det förtroende och den tillit som behövs för att lösa gemensamma problem. Kommissionen avser vidare att förstärka dialogen om sektorspecifik politik (t.ex. energi, utbildning, ungdom, migration och transporter) med partnerländerna på ministerienivå.

Handlingsplanerna för den europeiska grannskapspolitiken förblir ramen för vårt samarbete rent allmänt, men EU kommer att föreslå partnerländerna att de ska koncentrera sig på ett fåtal kort- och medelfristiga prioriteringar, med exaktare riktmärken och åtgärder med ett tydligare förlopp. EU kommer att anpassa prioriteringarna för sitt ekonomiska stöd i enlighet med detta. Förteckningen över prioriteringar kommer att ange det politiska tempot och hjälpa såväl EU som vart och ett grannland att nå avgörande resultat inom en gemensamt överenskommen tidsram. Tack vare detta blir det också möjligt att bättre sammankoppla politiska mål och programmering av stödet. På grundval av detta kan programplaneringsdokument förenklas och inriktas på sådana prioriteringar i handlingsplanerna som kräver särskilt EU-stöd.

Dessutom kommer man i samband med utarbetandet av den nya förordningen om ett europeiskt grannskapsinstrument inom ramen för nästa fleråriga budgetram att sträva efter en ytterligare förenkling av det ekonomiska stödet för att det ska bli praktiskt möjligt att bevilja det på ett flexiblare och bättre riktat sätt.

Samtidigt kommer EU att fortsätta att årligen rapportera om de framsteg som görs med att genomföra handlingsplanerna. I rapporterna kommer fokus att ligga mer på demokratiaspekten och på längre sikt kommer en starkare koppling att skapas mellan de resultat som mäts i dessa rapporter, det bistånd som ställs till förfogande och den nivå som det ekonomiska stödet når upp till.

4.2. Finansiering

Vi ska

- omfokusera planerade och redan programplanerade medel inom ramen för det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet och andra relevanta instrument för EU:s yttre förbindelser i enlighet med denna nya strategi
- bevilja ytterligare medel på mer än 1 miljard euro fram till 2013 för att tillgodose de mest akuta behoven i våra grannländer
- Skaffa fram ytterligare budgetmedel från olika källor
- snarast lämna motsvarande budgetförslag till budgetmyndigheten (överföring av medel för 2011, ändringsskrivelse för 2012, omplanering för 2013)

Ytterligare medel på upp till 1 242 miljoner euro krävs fram till 2013 för att den nya strategin för en grannskapspolitik som bygger på ömsesidig ansvarighet och gemensam uppslutning kring de universella värdena mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen ska kunna genomföras. Dessa medel kompletterar de 5 700 miljoner euro

som inom ramen för det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet beviljats för 2011–2013. Vid nya krissituationer ska medel för åtgärder som är inriktade på regionen inom ramen för tematiska instrument och mekanismer för ingripanden i krislägen utgöra nya resurser. Ekonomiskt stöd kommer att ges för att ytterligare förstärka partnerskapet med befolkningen i regionen, främja en hållbar tillväxt för alla, tillgodose de ytterligare behov som uppstår på grund av den demokratiska omvandlingen i partnerländerna, bidra till uppnåendet av millennieutvecklingsmålen och finansiera de nya initiativ som denna översyn ger upphov till, särskilt på områdena partnerskap med samhällen samt landsbygdsutveckling och regional utveckling *(se avsnitt 3.1 och 3.2).* Detta omfattar ett belopp på högst 250 miljoner euro som härrör från återflöden av tidigare krediter och riskkapitaltransaktioner och som ska ställas till förfogande för faciliteten för investering och partnerskap för Europa-Medelhavsområdet (Femip) för att främja tillväxt och sysselsättning genom finansiering av nya åtgärder och för att täcka de långfristiga finansieringsbehoven för små och medelstora företag. För detta ändamål bör rådet anta kommissionens förslag till ändring av artikel 23 i förordningen om upprättandet av ett europeiskt grannskaps- och partnerskapsinstrument.

Dessa ytterligare medel kommer att tillhandahållas genom omfördelning inom rubrik 4 i budgetramen för 2007–2013 och genom den outnyttjade marginalen under utgiftstaket 2012 och – i den utsträckning det är nödvändigt – genom flexibilitetsmekanismen. Kommissionen kommer inom kort att översända en ändringsskrivelse till budgetförslaget för 2012.

Kommissionen överväger som bäst hur den övergripande situationen i de enskilda länderna avseende demokrati, ansvarighet, rättsstatsprincipen och sund ekonomisk förvaltning på bästa sätt ska kunna integreras i dess beslut om budgetstödsarrangemang och den kommer att redogöra för sin strategi i det kommande meddelandet om budgetstöd. Detta bör också ge den flexibilitet som behövs för att stödnivåer och stödtyper ska kunna anpassas till varje partnerlands resultat när det gäller att genomföra reformer.

4.3. EIB och EBRD bör involveras

Vi ska

- säkerställa möjligheter till ytterligare lån från EIB och EBRD, bl.a. genom att utvidga EBRD:s mandat till valda partnerländer i söder

För att man ska kunna stödja stora infrastrukturprojekt som kan bidra till att knyta samman EU med grannländerna, främja utvecklingen och ta itu med viktiga utmaningar på energi-, miljö- och transportområdet är det viktigt att se till att Europeiska investeringsbanken och andra regionala utvecklingsbanker (t.ex. Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling) har tillräckliga ekonomiska resurser. Kommissionen stöder tanken på att EIB:s externa mandat utvidgas till grannländer i öster och söder och att EBRD:s mandat utvidgas till valda länder i södra Medelhavsområdet. EIB och EBRD kan tillsammans bidra till uppnåendet av EU:s politiska mål genom att optimalt utnyttja sina komparativa fördelar. EBRD:s verksamhet i länderna i södra Medelhavsområdet bör främja EU:s politiska mål, vilket dock inte bör få leda till att den verksamhet som bedrivs i EU:s östra grannskapsområde fråntas resurser.

Om ändringen av EIB:s externa mandat antas blir det möjligt att öka EIB:s utlåning med EU-garantier i hela grannskapsområdet. Framför allt skulle EIB kunna tillhandahålla länderna i Medelhavsområdet nästan 6 miljarder euro under perioden 2011–2013, om rådet godkänner det ytterligare låneanslag på 1 miljard euro som föreslagits av Europaparlamentet. Medel på

upp till 90 miljoner euro kommer att uppbådas för att tillhandahålla de budgetgarantier som behövs med anledning av den ökade EIB-utlåningen till Medelhavsområdet.

4.4. Planering till 2013 och framåt

Vi ska

- se till att stödet ges på ett enklare och flexiblare sätt efter 2013 inom ramen för efterföljaren till det nuvarande grannskaps- och partnerskapsinstrumentet
- bemöda oss om att öka samordningen mellan EU, dess medlemsstater och andra viktiga internationella finansinstitut och bilaterala givare

I sina slutsatser från juli 2010 om den europeiska grannskapspolitiken sade sig rådet vara medvetet om ”det akuta behovet att låta marknadsöppning, ekonomisk integration och konvergens i lagstiftningen samt processen med stärkta bilaterala förbindelser i alla grannländer åtföljas av lämpligt finansiellt stöd, tekniskt bistånd och kapacitetsuppbyggnad” och påpekade att det ”kommer att återvända till frågan om finansiellt stöd i samband med diskussionerna om nästa fleråriga budgetram”. Kommissionen kommer att ta hänsyn till den omgestaltade visionen för den europeiska grannskapspolitiken och de medelfristiga målen i sina förslag till fleråriga EU-budgetramar för tiden efter 2013[18]. Största delen av det ekonomiska stödet till partnerländerna kommer att ges via det nya europeiska grannskapsinstrumentet, som är den viktigaste finansieringskällan. Stödet kommer främst att ges inom ramen för program för bilateralt, regionalt och gränsöverskridande samarbete. Instrumentet måste förses med tillräckliga resurser för att syftet med den reviderade europeiska grannskapspolitiken ska nås. Det bör vara mer politikorienterat och omfatta ökad differentiering, större flexibilitet, strängare villkor samt incitament för dem som uppvisar bäst resultat, varvid målsättningen för vart och ett partnerskap ska beaktas (t.ex. förhandlingar om djupgående och omfattande frihandelsavtal). Genomförandet av EU-stödet skulle också i ökande utsträckning kunna delegeras till partnerländerna förutsatt att unionens finansiella regler följs och EU:s finansiella intressen skyddas.

För att maximera det externa stödet för det reformprogram man kommit överens om inom ramen för den europeiska grannskapspolitiken kommer EU att bemöda sig om att öka samordningen med EU-medlemsstaterna, andra bilaterala givare, EIB, EBRD och de internationella finansinstituten. Detta kan ske i form av gemensam programplanering, gemensamma samarbetsinitiativ och samfinansiering av program och projekt. För att förbättra samordningen av EU-stödet kommer utrikestjänsten och kommissionens avdelningar att överväga möjligheten att sätta igång pilotprojekt för gemensam programplanering med intresserade medlemsstater i de länder i det södra grannskapsområdet som är inne i en demokratisk övergångsprocess.

SLUTSATSER

Vårt grannskap erbjuder stora möjligheter till integrering och samarbete till fördel för bägge parter, t.ex. en stor och välutbildad förvärvsarbetande befolkning, stora marknader med utvecklingspotential och lösningar på energitrygghetens område som är till gagn för alla

[18] Kommissionens förslag kommer att läggas fram senare i år.

parter. Samarbete med våra grannländer är det enda sättet att möta de hot och utmaningar som inte hejdas av nationsgränser — t.ex. terrorism, olaglig migration, nedsmutsning av våra sjöar och floder. Om vi samarbetar kan vi gripa oss an källor till instabilitet och konflikter i regionen.

Flera grannländer i öster och söder har målmedvetet gett sig in i en omvandlingsprocess under det senaste årtiondet. De behöver stöd för att kunna konsolidera denna process. Andra har först nyligen slagit in på samma väg. De har också ett akut behov av vårt stöd och de kan dra lärdom av andra partnerländers erfarenheter. Det ligger i EU:s eget intresse att stödja denna omvandlingsprocess och arbeta tillsammans med våra grannländer för att förankra de viktiga värderingarna och principerna om mänskliga rättigheter, demokrati och rättssäkerhet, en marknadsekonomi och en hållbar utveckling för alla i deras politiska och ekonomiska struktur.

Det nya koncept för den europeiska grannskapspolitiken som anges i detta meddelande är ett steg i denna riktning. Kommissionen och den höga representanten uppmanar rådet och Europaparlamentet att ställa sig bakom såväl själva huvudtanken som de konkreta förslag som läggs fram. Vi avser nu att fortsätta förhandla med våra grannländer för att fastställa hur den nya strategin ska kunna förverkligas på bästa sätt inom ramen för varje enskilt partnerskap.

Problemen är många och det kan ta tid att lösa dem fullständigt. Det vi tillsammans strävar efter är en demokratisk, välmående och stabil region där mer än 800 miljoner människor kan leva, arbeta och skapa sitt eget lands framtid i trygg förvissning om att deras frihet, värdighet och rättigheter respekteras.

FINANSIERINGSÖVERSIKT FÖR RÄTTSAKT FÖR FÖRSLAG

1. GRUNDLÄGGANDE UPPGIFTER OM FÖRSLAGET ELLER INITIATIVET

1.1 Förslagets/initiativets beteckning

Gemensamt meddelande från kommissionen och den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik: ”Ny respons på ett grannskap i förändring”

1.2. Berörda politikområden i den verksamhetsbaserade förvaltningen och budgeteringen[19]

Yttre förbindelser

1.3. Typ av förslag eller initiativ

☐ **Ny åtgärd**

☐ **Ny åtgärd som bygger på ett pilotprojekt eller en förberedande åtgärd[20]**

X **Befintlig åtgärd vars genomförande förlängs i tiden**

☐ **Tidigare åtgärd som omformas till eller ersätts av en ny**

1.4. Mål

1.4.1. Fleråriga strategiska mål för kommissionen som förslaget eller initiativet är avsett att bidra till

Europa i världen: att öka EU:s inflytande på den globala arenan

1.4.2. Specifika mål eller verksamheter inom den verksamhetsbudgeterade förvaltningen och budgeteringen som berörs

Berörda verksamheter enligt den verksamhetsbaserade förvaltningen och budgeteringen

19.08 Europeisk grannskapspolitik och förbindelser med Ryssland

Specifika mål med anknytning till den verksamhetsbaserade förvaltningen

1. Förbättra villkoren för ett nära samarbete mellan EU och dess grannländer och för regional och multilateral integration.

2. Stödja ekonomiska reformer och sektorsreformer i EU:s grannländer och främja deras vidare integration med EU och med varandra.

---

19 Verksamhetsbaserad förvaltning och verksamhetsbaserad budgetering benämns ibland med de interna förkortningarna ABM respektive ABB.

20 I den mening som avses i artikel 49.6 a respektive 49.6 b i budgetförordningen.

3. Främja demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen och bidra till lösning av konflikter i EU:s grannskap.

1.4.3. Verkan eller resultat som förväntas

Beskriv den verkan som förslaget eller initiativet förväntas få på de mottagare eller den del av befolkningen som berörs.

Vid den strategiska översyn av den europeiska grannskapspolitiken som gjordes förra året fastställdes de områden där grannskapspolitiken kan stärkas betydligt. Revolutionerna och uppploppen i södra Medelhavsområdet och den starka längtan efter politiska och ekonomiska förändringar som folken i dessa länder har gett uttryck för gör att stödet från EU blir ännu viktigare än tidigare, och visar på områden där EU och partnerländerna kan och bör uppnå bättre resultat. EU är dessutom fast beslutet att ge varaktigt stöd till demokratiserings- och reformprocessen i både det östra och södra grannskapet.

I meddelandet ”Ny respons på ett grannskap i förändring” redovisas förslagen från den strategiska översynen av den europeiska grannskapspolitiken och, i detta sammanhang, fastställs strategin för Östeuropa och södra Kaukasus inom ramen för ett fortsatt genomförande av det östliga partnerskapet och strategin för södra Medelhavsområdet inom ramen för det nya ”partnerskapet för demokrati och delat välstånd”. Genom sitt erbjudande om ett partnerskap för demokrati och välstånd försöker EU stödja den demokratiska omvandling som inletts i Egypten och Tunisien och som kan spridas till andra länder i södra Medelhavsområdet.

De nya verksamheter som bygger på resultaten av översynen kan grupperas i tre huvudkomponenter:

Komponent 1 Demokratisk omvandling och institutionsuppbyggnad *(Relevant för nr 3 av de specifika målen med anknytning till den verksamhetsbaserade förvaltningen enligt ovan)*

Stöd till demokratisk omvandling och institutionsuppbyggnad genom ***övergripande institutionsuppbyggnadsprogram för demokratisk omvandling*** *och andra relevanta åtgärder som inriktas på sådana institutioner som är avgörande för demokratiska samhällen, och som bidrar till den demokratiska reformen av säkerhetssektorn.*

Förväntade resultat

Ökad respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter

Bättre demokratisk samhällsstyrning

Ett mer oberoende och effektivt domstolsväsen

Lägre korruptionsnivå

Bättre demokratisk kontroll inom säkerhetssektorn

Ökad rörlighet genom förbättrad gräns- och migrationsförvaltning

Lagstiftning som i högre grad överensstämmer med EU:s regelverk

Komponent 2 Starkare partnerskap med befolkningen *(Relevant för nr 1 av de specifika målen med anknytning till den verksamhetsbaserade förvaltningen enligt ovan)*

Bygga ett starkare partnerskap med befolkningen genom ökade kontakter mellan studenter, forskare och ungdomar

Ökad rörlighet för studenter och akademiker inom ramen för partnerskap mellan universitet (Erasmus Mundus) och strukturerat samarbete för modernisering av universitet (Tempus)

Samarbete mellan skolor genom EU:s eTwinning-program

Ökade kontakter mellan ungdomar

Bättre information till människorna i de länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken (även i utbrytarregioner) om resultaten, möjligheterna och utmaningarna inom ramen för denna politik

Komponent 3 Hållbar tillväxt och ekonomisk utveckling för alla *(Relevant för nr 2 av de specifika målen med anknytning till den verksamhetsbaserade förvaltningen enligt ovan)*

Främja hållbar tillväxt för alla genom att stödja små och medelstora företag och åtgärda de ekonomiska och sociala skillnaderna i partnerländer genom s.k. ***pilotprogram*** *som utformats med EU:s sammanhållningspolitik och politik för landsbygdsutveckling som förebild*

Minskade interna ekonomiska skillnader

Ökad sysselsättning

Utveckling av små och medelstora företag

Förbättrad yrkesutbildning

Förbättrade försörjningsmöjligheter i jordbrukarsamhällen

Ökad livsmedelstrygghet

Ökad integration på EU:s inre marknad genom deltagande i EU-program.

1.4.4. Indikatorer för bedömning av resultat eller verkan

Ange vilka indikatorer som ska användas för att följa upp hur förslaget eller initiativet genomförs.

Efterlevnad av mänskliga rättigheter och demokratiska normer enligt rapporter från icke-statliga organisationer, FN och regionala organ

Demokratiska och trovärdiga val som övervakas på lämpligt sätt

Korruptionsnivå

Antal skolor som deltar i *eTwinning-program*
Antal universitetsstuderande och forskare som deltar i Erasmus Mundus
Antal strukturerade samarbetsprojekt mellan universitet
Välfärdsnivån i jordbrukarsamhällen
Antal godkända ansökningar till EU-program från parter inom grannskapspolitiken
Hållbarare tillgång på mat till rimliga priser i de länder som omfattas av grannskapspolitiken
Minskade ekonomiska och sociala skillnader
Minskad arbetslöshet

1.5. Motivering till förslaget eller initiativet

1.5.1. Behov som ska tillgodoses på kort eller lång sikt

Den politiska visionen och mål på medellång sikt

Den långsiktiga **vision** som ligger till grund för den europeiska grannskapspolitiken är visionen om ett grannskap där varje partnerland utvecklar sina förbindelser med EU utifrån egna ambitioner, behov och förmåga. Politiskt innebär detta bland annat ett erbjudande om närmare samarbete med EU, t.ex. flera gemensamma initiativ i internationella forum om frågor av gemensamt intresse. Ekonomiskt sett är EU även öppet för en närmare ekonomisk integration, som successivt leder till ekonomisk integration på EU:s inre marknad. EU stöder också en snabbare hållbar tillväxt i våra grannländer som kommer alla till del, vilket hjälpa dem att bli mer konkurrenskraftiga, skapa anständiga arbeten och uppnå millennieutvecklingsmålen. EU bör mobilisera hela bredden av sin politik enligt gemensamma behov och intressen och enligt varje lands åtagande för reform och demokratisering.

Målet är ökat gemensamt engagemang för allmänhetens politiska och ekonomiska välbefinnande – både i EU och i våra grannländer – vilket är den bästa garantin för vår gemensamma stabilitet och vårt gemensamma välstånd. En sådan vision är inte utan utmaningar. För partnerländerna innebär de nödvändiga reformerna omfattande kostnader och satsningar innan dessa börjar ge resultat. För EU:s del är det viktigt att inte utsätta den väl fungerande inre marknaden för några risker och att se till att rörlighet äger rum i en trygg miljö.

De partnerländer som tar avgörande steg mot politiska och ekonomiska reformer kan under loppet av de närmaste fyra-fem åren räkna med att ingå ett **associeringsavtal inom ramen för det östliga partnerskapet** (länderna i öst) eller ett **partnerskap för demokrati och delat välstånd** (länderna i söder) Detta kommer att åtföljas av ökad rörlighet och direkta personkontakter (t.ex. genom möjligheten att inrätta partnerskap för rörlighet), ekonomisk integration genom industriellt samarbete, utveckling av små och medelstora företag, utländska direktinvesteringar och ökade handelsförbindelser med EU (t.ex. genom inrättandet av djupgående och omfattande handelsavtal och ingående av andra avtal, t.ex. inom jordbruk, tjänster och etablering eller avtal om bedömning av överensstämmelse och godtagande av

industriprodukter för prioriterade sektorer) samt ökad sektorsintegration (t.ex. genom integration i den europeiska energimarknaden och deltagande i EU-program och EU-organ i enlighet med de möjligheter till öppning som ges i varje program och i enlighet med de allmänna riktlinjerna för deltagande i EU-organ).

Framför allt genom sitt erbjudande om ett partnerskap för demokrati och delat välstånd[21] försöker EU stödja den demokratiska omvandling som inletts i Egypten och Tunisien och som kan spridas till andra länder. För att målmedvetet fortsätta demokratiseringsprocessen behöver dessa länder stöd för att reformera sina institutioner och få igång den ekonomiska tillväxten på nytt. Folket i länderna behöver också se att EU är berett att hjälpa i denna stimulerande men svåra period av omvandling.

Ytterligare medel

Genomförandet av den nya strategin inom grannskapspolitiken, som bygger på ömsesidig ansvarighet och att alla parter ansluter sig till de universella värdena mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen, kommer att kräva **ytterligare medel på upp till 1 242 miljoner euro fram till 2013.** Detta omfattar följande:

a) Den rättsliga ramen för den europeiska grannskapspolitiken är lämplig som grund för flertalet av de nya samarbetsåtgärder som fastställdes vid översynen. Kommissionen föreslår därför att anslaget till den europeiska grannskapspolitiken (750,5 miljoner euro) kompletteras med medel från olika källor, närmare bestämt 355 miljoner euro genom överföring från anslagen till andra instrument och – för 2012 – från marginalen för rubrik 4 i budgetförslaget för 2012 (241,5 miljoner euro) liksom 154 miljoner euro från mekanismen för flexibilitet. Den föreslagna ökningen kan genomföras utan någon formell översyn av förordningen om den europeiska grannskapspolitiken i enlighet med punkt 37 i det interinstitutionella avtalet om budgetramen för 2007–2013, eftersom åtgärden utgör ett svar på ”nya objektiva och varaktiga omständigheter som är precist och uttryckligen motiverade, med hänsyn tagen till de resultat som uppnåtts under genomförandet av programmen”. I den mån som den nuvarande marginalen i budgetförslaget för 2012 har skapats genom en minskning av vissa budgetposter i förhållande till den tidigare budgetplaneringen kan den föreslagna åtgärden även anses som ”överföring”. Närmare detaljer meddelas genom en ändringsskrivelse.

b) Utnyttjande av medel från andra instrument, t.ex. det europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter (13,4 miljoner euro för perioden 2011–2012) och det tematiska programmet för icke-statliga aktörer inom ramen för finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete (3,8 miljoner euro 2011)

c) Utnyttjande av stabilitetsinstrumentet (40 miljoner euro)[22]

d) Avsättande av 90 miljoner euro till den garanti som krävs för ytterligare lån från EIB på en miljard euro till grannländerna i söder[23]

---

21 KOM(2011) 200, 8.3.2011.

22 Det exakta belopp som kommer att tas i anspråk inom ramen för stabilitetsinstrumentet kommer att bestämmas av om det finns passande projekt. Om beloppet för dessa projekt uppgår till mindre än 40 miljoner kommer saldot att överföras till den europeiska grannskapspolitiken.

e) Utnyttjande av instrumentet för makroekonomiska stöd [24]

f) Möjlighet för EIB att använda återflöden från äldre åtgärder för kapitalinvesteringar i små och medelstora företag (244 miljoner euro)

För detta krävs att rådet antar en ändring av artikel 23 i förordningen om den europeiska grannskapspolitiken.

Parallellt ändras inriktningen i de befintliga nationella vägledande programmen mot huvudmålen i det nya partnerskapet, och 150 miljoner euro omfördelas inom anslaget till den europeiska grannskapspolitiken för att stödja den nya finansieringsmekanismen för det civila samhället inom grannskapspolitiken och andra åtgärder för att främja ett starkare partnerskap med samhället.

Differentiering

Alla partnerländer kommer att omfattas av verksamheter som syftar till att stärka ”partnerskapet med samhället” (komponent 2), medan finansieringen inom ramen för de två andra komponenterna kommer att tilldelas partnerländer enligt principerna om ”mer för mer” och ömsesidig ansvarighet.

Ökat EU-stöd kommer att vara avhängigt av att framsteg görs med att bygga upp och befästa demokrati och respekt för rättsstatsprincipen. Ju mer och snabbare ett land gör framsteg med sina interna reformer desto mer EU-stöd kommer det att få. Det ökade stödet kommer att ges bl.a. i form av ökad finansiering av social och ekonomisk utveckling, mer omfattande program för institutionsuppbyggnad, bättre marknadstillträde, ökat EIB-stöd för investeringar och mer underlättande av rörlighet. Dessa prioriterade åtaganden kommer att skräddarsys med hänsyn till varje lands behov och det regionala sammanhanget. Åtagandena åtföljs av insikten om att meningsfulla reformer medför betydande kostnader i inledningsskedet. För länder där inga reformer ännu gjorts kommer EU att ompröva eller t.o.m. minska finansieringen.

1.5.2. Mervärdet av en åtgärd på unionsnivå

Förslaget bör ses i det övergripande sammanhanget med en förnyad europeisk grannskapspolitik som erbjuder partnerländer närmare politiskt samarbete och djupare ekonomisk integration i enlighet med artikel 8 i Lissabonfördraget. Det bygger på att vi delar våra erfarenheter av europeisk integration med våra grannländer och successivt involverar dem i EU-politiken. Eftersom EU:s erbjudande till stor del bygger på integration på EU:s inre

---

[23] Om rådet och parlamentet även godkänner en ökning av finansieringstaket för det östra grannskapsområdet i samband med halvtidsöversynen av EIB:s externa mandat kommer det nödvändiga beloppet att avsättas till garantifonden. Det bör noteras att den nödvändiga avsättningen kommer att ske under ett antal år med början 2013 i enlighet med garantifondsförordningen (rådets förordning (EG, Euratom) nr 480/2009).

[24] Det exakta belopp som kommer att tas i anspråk inom ramen för instrumentet kommer att styras av finansieringsbehoven i de länder som kan komma i fråga för makroekonomiskt stöd, som fastställts i samband med de ekonomiska stabiliserings- och reformprogram som genomförs med stöd av IMF. Om beloppet för programmen för makroekonomiskt stöd uppgår till mindre än 100 miljoner euro kan saldot överföras till europeiska grannskapspolitiken.

marknad har EU bättre möjligheter än de enskilda medlemsstaterna att tillhandahålla sådant stöd.

1.5.3. Huvudsakliga erfarenheter från liknande försök eller åtgärder

Det har genomförts fem landsutvärderingar och två regionala utvärderingar (Meda II och Tacis) av tidigare stöd till grannländerna. De viktigaste sektorer som omfattas är ekonomisk utveckling (däribland handel), den sociala sektorn (däribland hälsa och utbildning), den privata sektorn, jordbruk (däribland livsmedelstrygghet) och energi (däribland kärnenergi).

Av utvärderingarna framgår att placeringen av bilateralt och regionalt samarbete med länder, som tidigare omfattades av två separata förordningar, under samma tak (den europeiska grannskapspolitiken) har lett till positiva korsbefruktningseffekter, främst när det gäller mekanismerna för att tillhandahålla bistånd till stöd för reformer. Med de positiva erfarenheterna av Meda som grund[25], har stödet till reformer via budgeten ökat betydligt sedan den europeiska grannskapspolitiken infördes. Detta har lett till konkreta resultat, främjat reformer och bidragit till att stärka den politiska dialogen med partnerländerna [26]. Metoden kan dock förbättras ytterligare genom ökat fokus på grundläggande värden och demokratisk styrning. Man bör också satsa på att i högre grad knyta det civila samhället till utformningen och övervakningen av insatser och öka deras synlighet.

Dessutom har införandet av en ny uppsättning metoder som bygger på erfarenheter från utvidgningarna (Taiex, Twinning och, på senare tid, de heltäckande programmen för institutionell uppbyggnad inom ramen för det östliga partnerskapet) visat grannskapspolitikens kapacitet att få fram projekt för institutionsuppbyggnad och främja konvergens med EU:s regelverk. Genom det gränsöverskridande samarbetet fick den europeiska grannskapspolitiken ett bättre verktyg för att få igång samarbete över gemensamma gränser i regionerna.

1.5.4. Förenlighet med andra finansieringsformer och eventuella synergieffekter

Europeiska grannskapspolitiken är visserligen det viktigaste instrumentet för EU:s ekonomiska samarbete med grannländerna, men de länder som omfattas av grannskapspolitiken drar också fördel av andra finansiella instrument med inriktning på specifika politiska frågor (globala utmaningar, mänskliga rättigheter, kärnsäkerhet) eller krissituationer (makroekonomiskt stöd, stabilitetsinstrumentet, instrumentet för humanitärt bistånd).

Vissa av dessa instrument har nyligen tagits i anspråk för att möta de framväxande behoven i EU:s södra grannskap och kommer att fortsätta att användas för att stödja omvandlingen i grannskapsområdet.

I **Tunisien** antogs ett paket på 2 miljoner euro inom ramen för stabilitetsinstrumentet för att stödja 1) politiska reformer och valprocessen och 2) det oberoende civila samhället och medierna. Ytterligare stöd till det civila samhället planeras även inom ramen för det europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter, bland annat inom områden

[25] Se de viktigaste slutsatserna i ”*Evaluation of the MEDA II Regulation and its implementation*” (juni 2009).

[26] Vilket belyses av slutsatserna av utvärderingen av budgetstöd i Tunisien (november 2010).

som valövervakning av det nationella civila samhället, utbildning för politiska partier, stöd till yttrandefrihet och främjande av demokratiska värden och kapacitet att bevaka de mänskliga rättigheterna (2 miljoner euro). Inom ramen för det tematiska programmet ”Icke-statliga aktörer och lokala myndigheter” inom finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete har 1,2 miljoner euro öronmärkts för Tunisien. Slutligen kommer ett EU- valobservatörsuppdrag att finansieras via instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter (med upp till 4 miljoner euro).

I **Egypten** kommer 2,9 miljoner euro att anslås till det europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter för att stödja åtgärder för att bekämpa tortyr, förbättra förhållandena i häkten samt främja mediefriheten och religionsfriheten.. Vidare kommer 2,6 miljoner euro att anslås inom ramen för det tematiska programmet ”Icke-statliga aktörer och lokala myndigheter” (finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete) för att främja ungdomars möjligheter till inflytande, kvinnors rättigheter och stöd till sociala och ekonomiska rättigheter.

Instrumentet för humanitärt bistånd (70 miljoner euro) har tagits i anspråk för att lindra konsekvenserna av den interna konflikten i Libyen och för att bistå flyktingar och fördrivna personer. Fem miljoner euro från reserven för katastrofbistånd har kanaliserats genom civilskyddsmekanismen för att finansiera repatriering av tredjelandsmedborgare.

1.6. Tid under vilken åtgärden kommer att pågå respektive påverka resursanvändningen

Förslag eller initiativ som pågår under **begränsad tid**

– x Förslaget eller initiativet ska gälla från 2011 till 2013.

– x Det påverkar resursanvändningen från 2011 till 2013.

☐ Förslag eller initiativ som pågår under en **obegränsad tid**

– Efter en inledande period ÅÅÅÅ–ÅÅÅÅ,

– beräknas genomförandetakten nå en stabil nivå.

1.7. Planerad metod för genomförandet[27]

x **Direkt centraliserad förvaltning** som sköts av kommissionen.

x **Indirekt centraliserad förvaltning** genom delegering till

– x genomförandeorgan

– ☐ byråer/organ som inrättats av gemenskaperna[28]

– ☐ nationella offentligrättsliga organ eller organ som anförtrotts uppgifter som faller inom offentlig förvaltning

– ☐ personer som anförtrotts ansvaret för genomförandet av särskilda åtgärder som följer av avdelning V i fördraget om Europeiska unionen och som anges i den grundläggande rättsakten i den mening som avses i artikel 49 i budgetförordningen

☐ **Delad förvaltning** med medlemsstaterna

x **Decentraliserad förvaltning** med tredjeländer

x **Gemensam förvaltning** med internationella organisationer ***(ange vilka)***

Anmärkningar

Målen ska uppnås genom en kombination av åtgärder som genomförs enligt olika metoder enligt följande: Åtgärder för institutionsuppbyggnad kommer huvudsakligen att genomföras genom direkt förvaltning som sköts av kommissionen.

[27] Närmare förklaringar av de olika metoderna för genomförande med hänvisningar till respektive bestämmelser i budgetförordningen återfinns på BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

[28] Organ som avses i artikel 185 i budgetförordningen.

Student- och ungdomsutbyten och samarbete mellan universitet och skolor kommer främst att genomföras genom genomförandeorganet för utbildning, audiovisuella frågor och kultur.

Pilotprogram som bygger på sammanhållnings- och jordbrukspolitiken kommer att genomföras antingen genom direkt centraliserad förvaltning eller genom decentraliserad förvaltning.

Gemensam förvaltning med internationella organisationer kan tillämpas för särskilda insatser (bl.a. för att främja överensstämmelse med Europarådets konventioner). Delegerat samarbete vore också en möjlighet med hänsyn till biståndseffektivitet och arbetsfördelningen med medlemsstaterna.

2. FÖRVALTNING

2.1. Bestämmelser om uppföljning och rapportering

Ange intervall och andra villkor för sådana åtgärder.

Kommissionen kommer att övervaka framstegen i det externa samarbetet på alla nivåer:

input (särskilt finansiella flöden: åtaganden, avtal och utbetalningar)

verksamheter/resultat (genomförande av projekt och program, intern övervakning som görs av kommissionens delegationer på plats)

framsteg/resultat (extern resultatorienterad övervakning[29]) och *effekt*

Programplaneringen av långsiktigt externt bistånd för partnerländer och partnerregioner genomförs inom ramen för utarbetandet av strategidokument (upp till 7 år) och vägledande program (3–4 år). Dessa programplaneringsdokument kan ses över när som helst för anpassning av prioriteringarna i programmen. De vägledande programmen omfattar särskilda mål och förväntade resultat för varje samarbetsområde.

2.2. Administrations- och kontrollsystem

2.2.1. Risker som identifierats

1) Bristande politisk och administrativ stabilitet i partnerländer kan leda till svårigheter med att utforma program, försenade utbetalningar av medel och sämre effektivitet.

2) Bristen på tillräckliga administrativa anslag kan leda till brist på personal för förvaltningen av stödet.

3) Bristfällig tillämpning av kvalitetsnormer kan leda till bristfälligt utformade program och projekt.

[29] Resultatorienterade övervakningssystem (ROM) möjliggör en snabb bedömning av resultaten av ett projekt eller program, liksom av dess vidare implikationer, och ger kommissionen oberoende rådgivning om dess projektportfölj. En konsekvent strategi säkerställer att kommissionen har tillgång till jämförbara uppgifter för alla regioner där den tillhandahåller externt bistånd.

4) Bristen på informationsöverföring kan hindra lösningar på problem med förvaltningen av stödet.

2.2.2. Planerade kontrollmetoder

Ökad beredskap: fastställa de mest riskutsatta länderna, utarbeta landsspecifika riskhanteringsplaner, följa upp utvecklingen i dessa länder via flera kanaler.

Tillräckliga administrativa anslag: Detaljerad programplanering av de administrativa anslagen från både rubrikerna 4 och 5 i den fleråriga budgetramen för 2007–2013. Anpassa tilldelningen av personalresurser mellan kommissionens avdelningar och delegationer på grundval av behovsprognoser och bedömningar av arbetsbördan i förhållande till kvantifierbara kriterier (t.ex. antalet kontrakt som ska förberedas).

Genomförande och iakttagande av normer och krav före och efter kvalitetsgranskningsgruppen; delegationer och de berörda avdelningarna vid GD Devco måste mobilisera nödvändig sakkunskap i ett tidigt skede genom fjärrstöd eller stöd på plats.

Förbättring av systemet – datakvalitet och rapportering: information i god tid om pågående förhandlingar och säkerställande av att alla problem i samband med förvaltningen av stödet redan är kända och meddelats dem som deltar i förhandlingarna.

2.3. Åtgärder för att förebygga bedrägeri och oegentligheter/oriktigheter

Beskriv förebyggande åtgärder (befintliga eller planerade).

Skyddet av Europeiska unionens ekonomiska intressen och bekämpningen av bedrägerier och oegentligheter utgör en integrerad del av förordningen om upprättandet av Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet. Ansvaret för den administrativa övervakningen av kontrakt och utbetalningar kommer att åligga EG-delegationen i de berörda länderna. Var och en av de åtgärder som finansieras inom ramen för förordningen kommer att övervakas av delegationerna i alla stadier av projektcykeln[30]. Särskild uppmärksamhet kommer att ägnas utgifternas art (utgifternas stödberättigande), respekten för ingångna budgetar (faktiska utgifter) och kontrollen av kompletterande information och relevanta handlingar (motivering av utgifter).

[30] Det ska också uttryckligen anges att kommissionen (Olaf) ska ha rätt att genomföra kontroller och inspektioner på platsen i enlighet med rådets förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 av den 11 november 1996.

3. BERÄKNADE BUDGETKONSEKVENSER AV FÖRSLAGET ELLER INITIATIVET

3.1. Berörda rubriker i den fleråriga budgetramen och budgetrubriker i den årliga budgetens utgiftsdel

- Befintliga budgetrubriker (även kallade ”budgetposter”)

Redovisa de berörda rubrikerna i budgetramen i nummerföljd och – inom varje sådan rubrik – de berörda budgetrubrikerna i den årliga budgeten i nummerföljd

Rubrik i den fleråriga budgetramen	Budgetrubrik i den årliga budgeten	Typ av anslag	Bidrag			
	Nummer [Beteckning…]	Diff./Icke-diff. (31)	från Efta-länder[32]	från Efta-länder från kandidat-länder[33]	från tredjeländer	enligt artikel 18.1 aa i budgetförordningen
19.01.04.02	Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet – Administrativa utgifter	Icke-diff. anslag	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ
19.08.01	Europeiska grannskaps- och partnerskapens ekonomiska samarbete	Diff. anslag	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ

31 Differentierade respektive icke-differentierade anslag

32 Efta: Europeiska frihandelssammanslutningen.

33 Kandidatländer och i förekommande fall potentiella kandidatländer i västra Balkan.

3.2. Sammanfattning av den beräknade inverkan på utgifterna, *miljoner euro (avrundat till tre decimaler)*

Beräknad inverkan på utgifterna						
Rubrik i den fleråriga budgetramen	**Rubrik 4 – Yttre förbindelser**					
			2011	2012	213	Total
Driftsanslag						
19.08.01 - Europeiska grannskaps- och partnerskapens ekonomiska samarbete	Åtaganden	(1)	85,000	383,750	261,750	730,500
	Betalningar	(2)	0,000	115,125	104,700	219,825
Administrativa anslag som finansieras genom ramanslagen för särskilda program *(15)*						
19.01.04.02 - Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet – Administrativa utgifter		(3)	0,000	11,750	8,250	20,000
Totala anslag för GD Devco	Åtaganden	1+3	85,000	395,500	270,000	750,500
	Betalningar	2+3	0,000	126,875	112,950	239,825
Totala driftsanslag	Åtaganden	(4)	85,000	383,750	261,750	730,500
	Betalningar	(5)	0,000	115,125	104,700	219,825
Administrativa anslag som finansieras genom ramanslagen för särskilda program			0,000	11,750	8,250	20,000
Totala anslag	Åtaganden		85,000	395,500	270,000	750,500
	Betalningar		0,000	126,875	112,950	239,825

(15). Detta avser tekniskt eller administrativt stöd för genomförandet av vissa av Europeiska unionens program och åtgärder (tidigare s.k. BA-poster) samt indirekta och direkta forskningsåtgärder.

3.2.1. Beräknad inverkan på driftsanslagen

– ☐ Förslaget/initiativet kräver inte att driftsanslag tas i anspråk

– X Förslaget/initiativet kräver att driftsanslag tas i anspråk enligt följande:

Åtagandebemyndiganden i miljoner euro (avrundat till tre decimaler)

Mål-, åtgärds- och resultatbeteckning			**År 2011**		**År 2012**		**År 2013**		**TOTALT**	
	RESULTAT									
⇩	Typ av resultat	Genom-snittliga kostnader för resultat	Antal resultat	Kostnad	Antal resultat	Kostnad	Antal resultat	Kostnad	Totalt antal	Total kostnad
KOMPONENT 1 - DEMOKRATISK OMVANDLING OCH INSTITUTIONSUPPBYGGNAD										
Övergripande institutionsuppbyggnads-program *	Program	40	3	20	3	63	3	42	3	125
Partnerskap för rörlighet *	Program	8	3	5	3	10	3	10	3	25
Delsumma komponent 1				25		73		52		150
KOMPONENT 2 - PARTNERSKAP MED BEFOLKNINGEN										
Erasmus Mundus – rörlighet för studenter	Studenter/år	0,035	857	30	1286	45	1000	35	3143	110
Tempus - universitetssamarbete	Projekt	0,9	6	5	14	12.5	14	12.5	33	30
Projekt för ungdomar	Projekt	0,02	500	10	875	17,5	875	17,5	2250	45
Andra resultat		Ej tillämpligt		5		11,25		9,75		26
Delsumma komponent 2				50		86,25		74,75		211
KOMPONENT 3 - HÅLLBAR TILLVÄXT FÖR ALLA OCH EKONOMISK UTVECKLING										
Pilotprogram - sammanhållning	Program	40	3	0	3	85	3	40	3	125

Pilotprogram – jordbruk och landsbygdsutveckling	Program	30	6	10	6	110	6	65	6	185
Deltagande i EU-program**	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	5,95		5,95		5,95		5,95	
Delsumma komponent 3				10		224,5		135		369,5
TOTALA KOSTNADER				85		383,75		261,75		730,5

*I form av fleråriga institutionsuppbyggnadsprogram på tre år. Den genomsnittliga kostnaden avser tre år.
** Medel avsätts för att bidra till partnerländers deltagande i EU- program. Varje enskilt bidrag beror på program och land och kan inte beräknas. Huvuddelen av de aktuella personalresurserna kommer att behövas vid delegationerna i de länder som berörs i just denna fas.

Obs! Det bör framhållas att uppdelningen av verksamheterna och bidragen till dessa i olika komponenter i detta skede enbart är vägledande. De resultat som anges ovan bygger på uppskattningar och tjänar bara som exempel.

3.2.2. Beräknad inverkan på de administrativa anslagen

3.2.2.1. Sammanfattning

– X Förslaget/initiativet kräver inte att administrativa anslag tas i anspråk

– ☐ Förslaget/initiativet kräver att administrativa anslag tas i anspråk enligt följande:

Miljoner euro (avrundat till tre decimaler)

	År **N**[34]	År **N+1**	År **N+2**	År **N+3**	För in så många år som behövs för att redovisa inverkan på resursanvändningen (jfr punkt 1.6)	**TOTALT**
RUBRIK 5 i den fleråriga budgetramen						
Personalresurser						
Övriga administrativa utgifter						
Delsumma RUBRIK 5 i den fleråriga budgetramen						

Belopp som faller utanför RUBRIK 5[35] **i den fleråriga budgetramen**								
Personalresurser								
Övriga administrativa utgifter								
Delsumma för belopp utanför RUBRIK 5 i den fleråriga budgetramen								

TOTALT								

34 Med år N avses det år då förslaget eller initiativet ska börja genomföras.

35 Detta avser tekniskt eller administrativt stöd för genomförandet av vissa av Europeiska unionens program och åtgärder (tidigare s.k. BA-poster) samt indirekta och direkta forskningsåtgärder.

3.2.2.2. Beräknat personalbehov

– ☐ Förslaget/initiativet kräver inte att personalresurser tas i anspråk

– X Förslaget/initiativet kräver att personalresurser tas i anspråk enligt följande:

Uppgifterna ska anges i heltal (eller med högst en decimal)

		År **2011**	År **2012**	År **2013**
• Tjänster som tas upp i tjänsteförteckningen (tjänstemän och tillfälligt anställda)				
XX 01 01 01 (vid huvudkontoret och kommissionens kontor i medlemsstaterna)				
XX 01 01 02 (vid delegationer)				
XX 01 05 01 (indirekta forskningsåtgärder)				
10 01 05 01 (direkta forskningsåtgärder)				
• Extern personal (uttryckt i heltidsekvivalenter)[36]				
XX 01 02 01 (kontraktsanställda, nationella experter och vikarier– totalt)				
XX 01 02 02 (kontraktsanställda, lokalanställda, nationella experter, vikarier och unga experter vid delegationerna)				
19 01 04 **02** *[37]*	- vid huvudkontoret[38]	0		
	- vid delegationer		131	92
XX 01 05 02 (kontraktsanställda, nationella experter och vikarier som arbetar med indirekta forskningsåtgärder)				
10 01 05 02 (kontraktsanställda, nationella experter och vikarier som arbetar med direkta forskningsåtgärder)				
Annan budgetrubrik (ange vilken)				
TOTALT			**131**	**92**

Personalbehoven ska täckas med personal inom generaldirektoratet som redan har avdelats för att förvalta åtgärden i fråga, eller genom en omfördelning av personal inom generaldirektoratet, om så krävs kompletterad med ytterligare resurser som kan tilldelas det

36 [Denna fotnot förklarar vissa initialförkortningar som inte används i den svenska versionen].

37 Särskilt tak för finansiering av extern personal genom driftsanslag (tidigare s.k. BA-poster).

38 Inom förvaltningen av strukturfonderna, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) samt Europeiska fiskerifonden (EFF).

förvaltande generaldirektoratet som ett led i det årliga förfarandet för tilldelning av anslag och med hänsyn tagen till rådande begränsningar i fråga om budgetmedel.

Beskrivning av arbetsuppgifter:

Det krävs större personal för att förvalta de ytterligare resurserna och genomföra de nya initiativ som ingår som en del av översynen av den europeiska grannskapspolitiken. De nya verksamheter som ska genomföras inom ramen för översynen av grannskapspolitiken, t.ex. partnerskapet för demokrati och delat välstånd, (institutionsuppbyggnad, direkta personkontakter som ska genomföras inom ramen för förhållandevis små projekt, stöd till det civila samhället osv.) kräver omfattande personal för förvaltningen och övervakningen av programmen. Huvuddelen av personalresurserna kommer att behövas vid delegationerna i de berörda mottagarländerna och vid genomförandeorganet för utbildning, audiovisuella frågor och kultur (för förvaltningen av utbildnings-, ungdoms- och kulturprogram).

I den mån de extra driftsanslagen är resultatet av omfördelning från anslag till andra instrument kommer även de därmed sammanhängande utgifterna för administrativt stöd att omfördelas i enlighet med detta. De administrativa anslag som ska överföras från anslagen till andra instrument uppgår till 6,78 miljoner euro 2012 och 8,25 miljoner euro 2013. Dessa täcker överföringen av 76 heltidsekvivalenter 2012 och 92 heltidsekvivalenter 2013 från de andra instrumenten.

Kostnaden per enhet för personal i delegationerna har beräknats till 88 937 euro vilket är genomsnittet för den beräknade kostnaden för en kontraktsanställd (134 120 euro) och den beräknade kostnaden för en lokalanställd (43 754 euro) i budgetförslaget för 2012 under budgetrubrik 19.010402.

Tjänstemän och tillfälligt anställda	
Extern personal	131 heltidsekvivalenter/år 2012 och 92 heltidsekvivalenter/år 2013 till en total kostnad av 20 miljoner euro (11,75 miljoner år 2012 och 8,25 miljoner år 2013)

3.2.3. Förenlighet med den gällande fleråriga budgetramen

– ☐ Förslaget/initiativet är förenligt med den gällande fleråriga budgetramen

– X Förslaget/initiativet kräver omfördelningar under den berörda rubriken i den fleråriga budgetramen.

De ytterligare medlen för de verksamheter som beskrivs i finansieringsöversikten kommer till större delen att finansieras genom omfördelningar av anslagen till instrumenten för yttre förbindelser som ingår i rubrik 4 i den fleråriga budgetramen till förmån för den europeiska grannskapspolitiken (både driftsanslag och administrativa anslag).

För 2011 kommer huvuddelen av beloppet på ytterligare 85 miljoner euro att finansieras genom en överföring av resurser från instrumentet för utvecklingsbistånd (51 miljoner euro) och genom en minskning av EU:s bidrag till Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (34 miljoner euro).

År 2012 kommer beloppet på ytterligare 395,5 miljoner euro att komma från 1) marginalen under rubrik 4 (241,5 miljoner euro) som omfattar anslag som

ursprungligen var avsedda för instrumentet för utvecklingsbistånd (89 miljoner euro), instrumentet för stöd inför anslutningen (60 miljoner euro) och stabilitetsinstrumentet (60 miljoner euro) och 2) mekanismen för flexibilitet (154 miljoner euro).

År 2013 planeras de ytterligare 270 miljonerna euro att finansieras genom en överföring av resurser från instrumentet för utvecklingsbistånd (100 miljoner euro), instrumentet för stöd inför anslutningen (60 miljoner euro) och stabilitetsinstrumentet (70 miljoner euro) samt genom överföringar från andra instrument, främst budgeten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (40 miljoner euro)[39].

– X Förslaget/initiativet förutsätter att flexibilitetsmekanismen utnyttjas[40].

Som anges ovan kommer tillhandahållandet av ytterligare resurser för att finansiera de verksamheter som beskrivs i denna finansieringsöversikt att kräva att flexibilitetsmekanismen utnyttjas 2012 (154 miljoner euro).

Kommissionen kommer snarast att lämna relevanta budgetförslag till budgetmyndigheten (överföring av medel 2011, ändringsskrivelse för 2012, omplanering för 2013).

3.2.4. Bidrag från tredje part

– Det ingår inga bidrag från tredje part i det aktuella förslaget eller initiativet

– Förslaget eller initiativet kommer att medfinansieras enligt följande:

Anslag i miljoner euro (avrundat till tre decimaler)

	År **N**	År **N+1**	År **N+2**	År **N+3**	För in så många år som behövs för att redovisa inverkan på resursanvändningen (jfr punkt 1.6)			Totalt
Ange vilken extern organisation som bidrar till finansieringen								
TOTALA anslag som tillförs genom medfinansiering								

[39] Vilken sker på grundval av ett förslag från den höga representanten och i enlighet med de särskilda bestämmelserna för budgeten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

[40] Se punkterna 19 och 24 i det interinstitutionella avtalet.

3.3. Beräknad inverkan på inkomsterna

– X Förslaget/initiativet påverkar inte budgetens inkomstsida.

– ☐ Förslaget/initiativet påverkar inkomsterna på följande sätt:

– ☐ Påverkan på egna medel

– ☐ Påverkan på ”diverse inkomster”

Miljoner euro (avrundat till tre decimaler)

Budgetrubrik i den årliga budgetens inkomstdel	Belopp som förts in för det innevarande budgetåret	Förslagets eller initiativets inverkan på inkomsterna[41]						
		År **N**	År **N+1**	År **N+2**	År **N+3**	För in kolumner för så många år som behövs för att redovisa inverkan på resursanvändningen (jfr punkt 1.6)		
Artikel ….								

Ange vilka budgetrubriker i utgiftsdelen som berörs i de fall där inkomster i diversekategorin kommer att avsättas för särskilda ändamål.

[…]

Ange med vilken metod påverkan på inkomsterna har beräknats.

[…]

[41] När det gäller traditionella egna medel (tullar och sockeravgifter) ska nettobeloppen anges, dvs. bruttobeloppen minus 25 % avdrag för uppbördskostnader.