



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

EUROPEISKA UNIONENS HÖGA
REPRESENTANT FÖR UTRIKES FRÅGOR
OCH SÄKERHETSPOLITIK

Bryssel den 15.5.2012
JOIN(2012) 14 final

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

Att göra den nya europeiska grannskapspolitiken till en framgång

{SWD(2012) 110 final}
{SWD(2012) 111 final}
{SWD(2012) 112 final}
{SWD(2012) 113 final}
{SWD(2012) 114 final}
{SWD(2012) 115 final}
{SWD(2012) 116 final}
{SWD(2012) 117 final}
{SWD(2012) 118 final}
{SWD(2012) 119 final}
{SWD(2012) 120 final}
{SWD(2012) 121 final}
{SWD(2012) 122 final}
{SWD(2012) 123 final}
{SWD(2012) 124 final}

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

Att göra den nya europeiska grannskapspolitiken till en framgång

INLEDNING

EU reagerade snabbt på förra årets förändringar i dess grannskap, särskilt i södra Medelhavsområdet men också i Östeuropa. Redan inom loppet av några veckor utfärdade unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik samt Europeiska kommissionen ett gemensamt meddelande om ett partnerskap för demokrati och delat välstånd med den omedelbara responsen på de pågående historiska händelserna. Tillsammans med översynen av grannskapspolitiken ledde detta till en *Ny respons på ett grannskap i förändring*¹. Detta sände en tydlig signal om solidaritet och stöd till folken i det södra Medelhavsområdet. Europa skulle stödja deras kamp för demokrati, värdighet, välstånd och skydd mot förföljelse. Vi skulle också använda våra erfarenheter och vårt kunnande för att hjälpa dem att hantera de utmaningar som övergången från auktoritärt styre till demokrati medför. Detta har varit en av de främsta prioriteterna för den nya Europeiska utrikestjänsten och Europeiska kommissionen. På grundval av de resultat som åstadkommits inom det östliga partnerskapet var den nya politiken också ett svar på de östeuropeiska partnerländernas krav på närmare politisk associering och djupare ekonomisk integration med EU. Det lyckade toppmötet i Warszawa om det östliga partnerskapet och dess gemensamma förklaring gav ytterligare fart åt genomförandet av den nya strategin.

Politiken bygger på nya inslag, bland annat på synsättet att ”**mer ger mer**”, vikten av **ömsesidig ansvarighet** mellan EU och dess partner, behovet av **partnerskap** inte bara med regeringarna, utan även med **det civila samhället** (t.ex. icke-statliga organisationer, företag, universitet, medier, fackföreningar och religiösa grupper) och ett erkännande av **kvinnors särskilda roll** när det gäller att omforma både politiken och samhället.

I den nya strategin för den europeiska grannskapspolitiken erkänns också betydelsen av **differentiering**, och förbindelserna med partnerländerna skraddarsys efter ländernas ambitionsnivå. Strategin grundar sig således på respekt för varje partners särdrag och eget reformarbete. I den nya politiken fastläggs en större flexibilitet och en ram för skraddarsydda lösningar som motsvarar ländernas särskilda krav, deras framsteg i reformerna och den typ av partnerskap som de önskar sig med EU.

I detta gemensamma meddelande av den höga representanten och kommissionen görs nu, ett år senare, en bedömning av genomförandet av den nya strategin. Meddelandet, tillsammans med en uppsättning gemensamma arbetsdokument², visar att EU snabbt har lagt grunden till

¹ KOM(2011) 303, 25.5.2011.

² Detta gemensamma meddelande åtföljs av tolv landsvisa lägesrapporter med bedömningar av genomförandet av den europeiska grannskapspolitiken under 2011 i de tolv grannländer med vilka en handlingsplan för den europeiska grannskapspolitiken eller motsvarande dokument har överenskommits, två regionala lägesrapporter med en översyn av de framsteg som gjorts under 2011 när det gäller genomförandet av det östliga partnerskapet respektive partnerskapet för demokrati och delat välstånd samt en bilaga med statistik.

den nya politiken, och att de flesta partnerländer har ställt sig positiva och sagt sig vara beredda att genomföra politiska och ekonomiska reformer med ökad beslutsamhet samt fördjupa samarbetet med EU.

Till de nyheter som har varit särskilt viktiga hör följande:

- I juli 2011 utsåg rådet EU:s särskilda representant för södra Medelhavsområdet. I samarbete med kommissionen och Europeiska utrikestjänsten har den nya särskilda representanten bidragit till EU:s respons genom att öka unionens effektivitet och synlighet genom politisk dialog och ekonomiskt samarbete med alla parter som deltar i processen för demokratisk omvandling i regionen. För att uppnå dessa mål är det tänkt att arbetsgruppen ska samarbeta med våra partner och tillhandahålla landsspecifik expertis och resurser från EU, dess medlemsstater, Europeiska investeringsbanken, Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling samt andra internationella finansinstitut och den privata sektorn. Arbetsgrupperna EU–Tunisien och EU–Jordanien har visat sig vara effektiva instrument för demokratisk förändring och har påskyndat tillhandahållandet av stöd och ekonomiskt bistånd genom att involvera ett stort antal institutioner. Arbetsgruppen fungerar som en katalysator och gör det möjligt att fördjupa EU:s förbindelser med länder på ett resultatriktat, behovsanpassat och differentierat sätt.
- Kommissionen har lagt fram ”paraplyfinansieringsprogram” (programmet Spring för det södra grannskapsområdet och Eapic för det östra) för att snabbare tillhandahålla de extra medel som tillkännagavs 2011, i syfte att stödja den demokratiska omvandlingen, institutionsuppbyggnaden och den fortsatta tillväxten i partnerländerna.
- Mot bakgrund av de problematiska ekonomiska utsikterna i Europa har den höga representanten och kommissionen vidtagit kraftfulla åtgärder för att mobilisera ekonomiskt stöd till övergångsprocessen i grannskapsområdet från källor utanför den traditionella gemenskapsbudgeten. Detta har inbegripit en höjning av Europeiska investeringsbankens lånetak på 1,15 miljarder euro till partnerländerna³, och en utvidgning av mandatet för Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling att arbeta med länderna i södra och östra Medelhavsområdet.
- En finansieringsmekanism för det civila samhället som omfattar alla länder i grannskapsområdet lanserades i september med en första budget på 26 miljoner euro för 2011 och motsvarade planerade anslag för 2012.

Även om framstegen inte har varit lika stora överallt har många partnerländer sedan förra året vidtagit kraftfulla åtgärder för att påskynda demokratiserings- och reformprocesserna. Fler fria och rättvisa val har hållits och skyddet av de grundläggande friheterna och de mänskliga rättigheterna har förbättrats. Mer utrymme ges också åt en öppen offentlig debatt, vilket ökar regeringarnas ansvarsskyldighet.

³ 1 miljard euro till EU:s södra grannskapsområde och 150 miljoner euro till EU:s östra grannskapsområde.

”Mer ger mer”

I centrum för den nya politiken står principen om att ”mer ger mer”. Detta innebär att endast de partner som är villiga att inleda politiska reformer och respektera de gemensamma universella värdena mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen har erbjudits de mest ekonomiskt värdefulla aspekterna av EU:s politik, särskilt ekonomisk integration (på grundval av inrättandet av djupgående och omfattande frihandelsavtal), rörlighet för personer (partnerskap för rörlighet) samt en ökning av EU:s ekonomiska stöd. På samma sätt har EU reagerat på kränkningarna av mänskliga rättigheter och demokratiska normer genom att begränsa sitt engagemang.

”Mer ger mer” i praktiken

- Till följd av de avgörande framsteg som gjorts i den **demokratiska övergångsprocessen i Tunisien** har EU fördubblat sitt ekonomiska stöd från 80 miljoner euro år 2010 till 160 miljoner euro år 2011 och tillhandahållit tekniskt stöd till organisationen av valet till den konstituerande församlingen.
- Förhandlingar om ett **djupgående och omfattande frihandelsavtal** har inletts med *Republiken Moldavien* och *Georgien*, och är på gång med *Armenien*. Rådet har antagit förhandlingsdirektiv för djupgående och omfattande frihandelsavtal med *Egypten*, *Jordanien*, *Marocko* och *Tunisien*. Dessa avtal kommer att öka partnerländernas ekonomiska integration med EU:s inre marknad.
- Som svar på den försämrade situationen i *Syrien* har EU beslutat att **tillfälligt upphäva det ekonomiska stödet** till regeringen och att **införa sanktioner**. Den höga representanten och kommissionen har aktivt stött FN:s och Arabförbundets medlingsförsök, medan kommissionen tillhandahåller humanitärt bistånd.
- EU har nyligen ingått ett partnerskap för rörlighet med *Armenien* och planerar att ingå **partnerskap för rörlighet** med *Marocko* och *Tunisien*.
- Till ytterligare stöd för partnerländernas reformansträngningar görs **670 miljoner euro** tillgängliga som komplement till befintliga landsprogram. De kanaliseras genom två ”paraplyprogram” (programmet **Spring** för de södra grannländerna och **Eapic** för de östra)⁴ och tilldelas de partnerländer som gör störst framsteg mot en hållbar demokrati. Anslag har redan aviserats för *Algeriet*, *Jordanien*, *Marocko* och *Tunisien*.
- **Associeringsavtalet** med *Ukraina* har paraferats. De resultat, särskilt i fråga om respekt för gemensamma värderingar och rättsstatsprincipen, som Ukraina uppvisar kommer att ha en avgörande betydelse för takten i landets politiska associering och ekonomiska integration med EU, även när det gäller ingåendet av avtalet och dess genomförande. I detta sammanhang ger rättegångar och domar mot oppositionsledare upphov till allvarliga betänkligheter beträffande respekten för rätten till en opartisk rättegång och domstolsväsendets oberoende.
- Återupptagandet av de formella 5+2-samtalen om en lösning av **konflikten i**

⁴ Spring står för *Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth* och Eapic står för *Eastern Partnership Integration and Cooperation Programme*.

Transnistrien i Republiken Moldavien har åtföljts av ett ökat samarbete med regeringen i Republiken Moldavien och omfattande förtroendeskapande åtgärder på EU:s initiativ samt och en stegvis översyn av EU:s sanktioner mot Transnistrien, samtidigt som man erkänner den konstruktiva inställningen hos Transnistriens nya ledarskap.

- Som uttryck för EU:s djupa oro när det gäller den fortsatta bristen på respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen i *Vitryssland* har EU infört en rad **restriktiva åtgärder** och omdirigerat en betydande del av sitt stöd till det civila samhället. Man har också inlett en europeisk dialog om modernisering med oppositionen och det civila samhället.

EU samarbetar också intensivt med partner om en rad sektorsvisa frågor, på grundval av EU:s normer och standarder. Partnerländerna måste genomföra reformerna mer energiskt, eftersom dessa ligger till grund för inkluderande socioekonomisk tillväxt, nya arbetstillfällen (särskilt för unga), fattigdomsbekämpning och ökade utländska investeringar. Genom riktat ekonomiskt stöd, institutionell kapacitetsuppbyggnad, en stärkt sektorspolitisk dialog och ett successivt öppnande av program och organ kan EU och dess partnerländer till fullo ta hänsyn till komplexiteten i denna process, som kräver tuffa beslut och kompletterande åtgärder för att skydda utsatta personer.

Ett partnerskap med samhällen

EU har i allt högre grad nått ut till **det civila samhället** i alla grannländer, inklusive de länder som omfattas av riktade EU-sanktioner och till vilka det ekonomiska stödet tillfälligt har dragits in. Detta engagemang har generellt välkomnats av partnerländerna samt lokala och internationella organisationer inom det civila samhället. EU avser att bredda sitt engagemang, särskilt genom att låta det civila samhällets organisationer medverka i utarbetandet och övervakningen av handlingsplaner eller liknande dokument.

Konkreta steg för att upprätta ett partnerskap med det civila samhället

- En **finansieringsmekanism för det civila samhället** som omfattar alla länder i grannskapsområdet lanserades i september med en första budget på 26 miljoner euro för 2011 och motsvarande anslag planerade för 2012 och 2013.
- Dialogerna om mänskliga rättigheter inom ramen för det östliga partnerskapet har kompletterats med gemensamma seminarier för det civila samhället, och **forumet för det civila samhället inom det östliga partnerskapet** har blivit en ständig ledamot av alla fyra multilaterala plattformar.
- I det södra grannskapsområdet har EU ökat sitt stöd till **Anna Lindhs stiftelse** i arbetet med att mobilisera och återupprätta det civila samhället i regionen.
- Europarådet har ökat sitt engagemang i grannskapsregionen. Efter upprättandet av ett första instrument för att stödja rådets arbete i det östra grannskapsområdet har kommissionen beslutat om en fond på 4,8 miljoner euro avsedd för Europarådets verksamhet med de södra Medelhavsländerna.
- För att främja **yttrandefriheten** har EU lanserat en ”strategi mot fränkoppling” (*no disconnect strategy*) för att hjälpa det civila samhällets organisationer och enskilda medborgare när de drabbas av godtyckliga avbrott i tillgången till elektronisk

kommunikationsteknik.

- I december 2011 enades rådet om huvudprinciperna för inrättandet av det **europiska initiativet för demokrati**. Initiativet kommer inledningsvis, dock inte uteslutande, att inriktas på EU:s grannskapsområde.
- Parallellt med att stöd avbrutits eller omdirigerats har EU ökat sitt **ekonomiska stöd** till det civila samhällets organisationer i länder där kränkningarna av de mänskliga rättigheterna fortsätter.
- EU har dessutom erbjudit *Vitryssland* förhandlingar om **förenklade viseringsförfaranden och återtagandeavtal** för att underlätta direkta kontakter mellan människor. De *vitryska* myndigheterna har ännu inte reagerat på EU:s erbjudande. EU-medlemsstaterna strävar efter att på bästa sätt utnyttja den flexibilitet som viseringskodexen möjliggör, och att avskaffa och minska viseringsavgifterna för vissa kategorier vitryska medborgare eller i enskilda fall.
- EU håller på att stärka möjligheterna till en modernisering av systemet för **högre utbildning, akademisk rörlighet och ungdomsutbyte**. Under 2012 och 2013 kommer finansieringen av grannländernas deltagande i EU:s samarbetsprogram för högre utbildning att fördubblas och nya möjligheter för ungdomsutbyte och nätverksbyggande för ungdomsarbetare att tillhandahållas. Dessutom har flera regionala dialoger om utbildnings-, ungdoms- och kulturpolitik inletts eller kommer att inledas inom kort.

Ömsesidig ansvarighet

Som en del av den övergripande ”mer ger mer”-strategin har EU i samråd med partnerländerna anpassat sina politiska verktyg för att främja ömsesidig ansvarighet och göra den politiska dialogen mer interaktiv och rättfram.

Verktyg för att stärka ömsesidig ansvarighet

- Allt oftare förekommande formella och informella kontakter och dialoger på politisk nivå ger en möjlighet till ökad **politisk styrning** av partnerländernas reformer och tillhörande EU-stöd.
- Från och med i år blir de **landsvisa lägesrapporterna** mer rättframma i bedömningen av framsteg, framför allt framstegen mot djupgående och hållbar demokrati. Rapporterna kommer att vara till nytta vid tillämpningen av den incitamentbaserade strategin och skapa en starkare koppling till alla relevanta aspekter av EU:s insatser, inbegripet ekonomiskt stöd. De kommer att innehålla landsspecifika rekommendationer som partnerländerna uppmanas att följa.
- Det har förekommit **ökade kontakter** på alla nivåer, allt från högre tjänstemän till berörda parter och det civila samhällets organisationer, vilket har gjort det möjligt för företrädare för partnerländerna att uttrycka sina åsikter om genomförandet av den nya strategin och ge feedback om hur EU har uppfyllt sina åtaganden. Sådana möten kommer att hållas mer regelbundet.

1. UTVECKLINGEN I GRANNLÄNDERNA

1.1 Ett år med snabba men ojämna framsteg

Efter flera år av relativt stillastående börjar demokratin alltmer att slå rot i grannskapsområdet. Denna utveckling drivs på av förra årets demokratiska revolutioner i Nordafrika. I flera länder har meningsfulla val hållits med deltagande av ett brett spektrum av politiska partier. Den allmänna utvecklingen pekar mot mer demokrati, mer ansvarsfull samhällsstyrning och ökad respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det finns dock områden, avgörande för hållbarheten i de pågående politiska reformerna, där framstegen har varit mer begränsade. I vissa länder har framstegen helt avstannat eller utvecklingen visat tecken på tillbakagång.

Strukturreformer, där sådana genomförts, har bidragit till att minska fattigdomen och locka utländska investeringar, samtidigt som betydande sociala utmaningar kvarstår. Fortsatt tillnärmning till EU:s normer och standarder har bidragit till att stärka handelsförbindelserna, trots det ogynnsamma ekonomiska klimatet. Ett allt intensivare samarbete med EU inom olika sektorer gör det lättare att åtgärda flaskhalsar inom transport och energi och att ta itu med utmaningarna på miljö- och klimatområdet.

1.2 Att bygga hållbara demokratier

En process för **konstitutionella reformer** är på gång i *Egypten, Jordanien, Marocko och Tunisien*. Den syftar till att främja regeringarnas ansvar inför demokratiskt valda parlament, stärka domstolsväsendets oberoende och avlägsna andra hinder för ett bredare deltagande i det politiska livet. *Tunisien* har valt sin konstituerande församling genom de första **demokratiska och trovärdiga valen** sedan landet blev oberoende. *Egypten* och *Marocko* har också valt sina parlament på ett överlag fritt och öppet sätt.

På det hela taget är respekten för **ytrande-, mötes- och föreningsfriheten** större än tidigare. *Republiken Moldavien* och nu även *Tunisien* har tillfredsställande rättsliga ramar för att skydda mötes- och föreningsfriheten. Mycket återstår dock att göra inom grannskapspolitiken för att säkerställa att denna frihet är fullt garanterad i lag och i praxis, och för att se till att det finns tillräckligt med utrymme för det **civila samhället** att spela en avgörande roll. I *Egypten* har det skett vissa politiska öppningar, även om yttrandefrihet, det civila samhällets verksamhet och fredliga demonstrationer ofta har mötts av tvångsåtgärder. I *Azerbajdzjan* är de medborgerliga friheterna fortfarande mycket begränsade.

Uppmärksamheten inriktas alltmer på problemet med **korrupcion**, även om tuffa politiska uttalanden inte alltid följs av resoluta åtgärder. Men när så faktiskt sker, som t.ex. i *Georgien*, bidrar det till respekt för rättsstatsprincipen och till att upprätta ett företagsklimat som främjar företagare och drar till sig utländska investeringar.

I hela grannskapsområdet behövs ytterligare insatser för att respekten för rättsstatsprincipen ska garanteras under insyn av ett effektivt, opartiskt och **oberoende domstolsväsende**, med garantier för lika tillgång till rättslig prövning och respekt för grundläggande förfaranden och **rättvisa rättegångar**. Det behövs även insatser för att fortsätta **reformen av säkerhetssektorn**. Fastän övergången till demokrati och konstitutionella reformer har inletts i flera grannländer har detta ännu inte lett till snabbare, öppnare och rättvisare rättegångar och

en ökad känsla av säkerhet. I *Egypten* fortsätter civilbefolkningen att ställas inför rätta i militärdomstolar.

Att bygga upp hållbar demokrati innebär också att ge garantier för **jämställdhet mellan könen** och öka kvinnors deltagande i det politiska och ekonomiska livet. I vissa länder har lagstiftning som antagits för att säkerställa en mer balanserad sammansättning av parlamenten stött på motstånd i praktiken och därför inte fått önskad effekt. **Lokala och regionala myndigheter** har en viktig roll att spela när det gäller att minska klyftan mellan befolkningen och institutionerna, främja en kultur av politiskt deltagande på lokal nivå och att garantera att politiska beslut tar hänsyn till lokala behov.

Det har även gjorts framsteg när det gäller respekten för **andra mänskliga rättigheter**. *Tunisien* har ratificerat ett antal fakultativa protokoll till viktiga konventioner om mänskliga rättigheter. *Marocko* och *Tunisien* har ratificerat det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr. Respekten för minoriteters rättigheter i *Armenien* och *Marocko* har ökat. Tortyr och omänsklig och förnedrande behandling fortsätter dock att utövas av säkerhetsstyrkorna i ett antal länder. Likaså är diskriminering på grund av religion eller övertygelse, etniskt ursprung eller sexuell läggning fortfarande utbredd och människohandel fortsätter att vara ett allvarligt problem i många länder.

Situationen i *Vitryssland* har försämrats allvarligt under det senaste året efter tillslagen mot oppositionen och det civila samhället i december 2010 efter presidentvalet. EU blev tvunget att återinföra och skärpa sanktioner. EU hyser fortfarande allvarlig oro över situationen i Vitryssland, där myndigheterna har vägrat att frige och rehabilitera alla politiska fångar och att upphöra med förtrycket mot oppositionen, medierna och det civila samhället. De vitryska myndigheterna har hittills inte reagerat på EU:s erbjudande om att förhandla om viseringslättnader och återtagandeavtal och hindrar därmed sina medborgare att dra nytta av fördelarna med förenklat resande till EU. Villkoren är inte uppfyllda för att Vitryssland ska kunna delta fullt ut i den europeiska grannskapspolitiken. Landet deltar endast i den multilaterala dimensionen av det östliga partnerskapet. EU är fortfarande fast beslutet att förstärka sitt partnerskap med *Vitrysslands* befolkning och ge ökat stöd till det civila samhällets organisationer.

Algeriet har inlett en process av politiska reformer som har lett till att flera nya lagar antogs i början av 2012, däribland en vallag samt lagar om kvinnors deltagande i valda församlingar, sammanslutningar, medier, politiska partier, decentralisering och oförenlighet mellan politiska mandat. En översyn av konstitutionen förväntas äga rum efter parlamentsvalen den 10 maj. Mot bakgrund av den nya inriktningen av den europeiska grannskapspolitiken på ett skraddarsytt och differentierat tillvägagångssätt har *Algeriet* beslutat att ansluta sig till denna, och diskussioner om en **handlingsplan för den europeiska grannskapspolitiken** har redan börjat.

Situationen i *Libyen* håller gradvis på att stabiliseras efter inbördeskrigets slut. EU stödjer övergångsprocessen och granskar regelbundet tillsammans med myndigheterna frågor som rör respekten för mänskliga rättigheter. EU är redo att inleda förhandlingar om ett avtal med den nya libyska administrationen och därvid diskutera Libyens eventuella deltagande i den europeiska grannskapspolitiken, på grundval av ett gemensamt engagemang för värdena demokrati, rättsstatsprincipen och respekten för de mänskliga rättigheterna.

1.3 Konflikter

Att finna fredliga lösningar på långvariga konflikter är fortfarande en viktig utmaning inom hela grannskapsområdet. Huvudansvaret för detta ligger hos de berörda parterna som måste öka sina insatser för att nå fram till överenskommelser i äkta kompromissanda. Om så inte sker kan man inte förvänta sig att fortsätta internationella medlingsinsatser i etablerade format ska leda till ett genombrott. För att till fullo förverkliga den europeiska grannskapspolitikens potential måste de berörda grannländerna göra mer trovärdiga och ihärdiga insatser med sikte på konfliktlösning. Omvänt är EU redo att lämna nödvändigt stöd till genomförandet av lösningarna när man väl har kommit överens om dem.

När det gäller *Syrien* har EU kraftfullt fördömt den syriska regimen systematiska kränkningar av de mänskliga rättigheterna. EU har uppmanat president Assad att avgå och möjliggöra en fredlig och demokratisk övergång. Tillsammans med EU:s medlemsstater i FN:s säkerhetsråd har EU gjort stora ansträngningar för att se till att världssamfundet talar med en röst till stöd för den plan som lagts fram av FN:s och Arabförbundets särskilda sändebud, Kofi Annan. Den höga representanten och Europeiska utrikestjänsten har deltagit i gruppen Syriens vänners möten. Den höga representanten har regelbundet sammankallat krisplattformen med deltagande av alla relevanta avdelningar vid Europeiska utrikestjänsten och kommissionen (sanktioner, humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete, förbindelser med delegationer och stöd till FN). Som en reaktion på krisen har EU tillfälligt upphört med alla typer av samarbete, infört restriktiva åtgärder och fortlöpande sett över dessa. EU har bara bibehållit det stöd som gynnar den syriska befolkningen, studerande, människorättsförfvarare och oppositionen. EU har tillhandahållit ett bidrag på 10 miljoner euro i humanitärt bistånd till Syrien och berörda grannländer. EU har också samarbetat nära med Syriens grannländer och föreslagit en särskild kommissionsåtgärd där 23 miljoner euro av medlen inom EGPI sätts av till särskilt stöd för det syriska civilsamhället samt flyktingar och den drabbade befolkningen i angränsande länder.

EU:s delegation i Damaskus har förblivit öppen för att stödja det syriska folket och hjälpa till att samordna EU:s åtgärder för att hantera krisen. EU:s delegation har varit högkvarter för flera diplomater från medlemsstater som beslutat att avbryta verksamheten vid sina egna ambassader.

Under 2011 har EU har med viss framgång agerat för att gjuta nytt liv i kvartetten och har fortsatt sina ansträngningar för att uppmuntra både *Israel* och *den palestinska myndigheten* att återvända till förhandlingsbordet. I sitt uttalande av den 23 september manade kvartetten till ett återupptagande av de direkta bilaterala förhandlingarna utan dröjsmål eller förhandsvillkor, i syfte att nå en överenskommelse inom den tidsram som parterna kommit överens om, men inte senare än vid utgången av 2012. Den uppmanade också parterna att avstå från provokativa handlingar och upprepade de skyldigheter som fastställs i färdplanen.

I det östra grannskapsområdet återupptogs de formella samtalen för att lösa Transnistrienkonflikten i en positiv anda tack vare de gemensamma insatserna av medlemmarna i ”5+2”-gruppen, där EU ingår. Ett antal möten på hög nivå ägde rum och åtgärder vidtogs för att stärka de förtroendeskapande åtgärderna (t.ex. en möjlighet för transnistrisk företag att registrera sig i *Republiken Moldavien* och omfattas av de autonoma handelsförmånerna, befrielse från registreringsavgift för besök i Transnistrien, inrättande av en arbetsgrupp för att diskutera ytterligare förtroendeskapande åtgärder, diskussioner mellan tullen och järnvägsmyndigheterna för att underlätta varuexport). Samtalen mellan *Armeniens* och *Azerbajdzjans* presidenter om Nagorno-Karabach, där OSSE:s Minskgrupp fungerar som

medlare, ledde inte till något genombrott. De internationella diskussionerna i Genève om Abchazien och Sydossetien fortsatte med EU-FN-OSSE som gemensam ordförande, särskilt om icke-användning av våld.

1.4. Ekonomisk utveckling som kommer alla till del samt handel

Tillväxten var stabil i de flesta av EU:s östliga grannländer som fortsatte sin återhämtning efter 2009 års kris. Detta gjorde det möjligt för länder såsom *Armenien*, *Azerbajdzjan* och *Republiken Moldavien* att göra ytterligare framsteg när det gäller att **minska fattigdomen** och arbetslösheten. *Republiken Moldavien* och *Georgien* har också beslutsamt fortsatt med **strukturereformerna**, medan framstegen i *Ukraina* har avmattats och landsprogrammet med Internationella valutafonden (IMF) är ur kurs.

I EU:s södra grannskap var tillväxten långsammare särskilt i de länder där demokratiseringsprocessen åtföljdes av social oro, strejker och politisk instabilitet eller som påverkats av konflikter i angränsande länder. För att ta itu med den växande **arbetslösheten** och förhindra ytterligare inre oroligheter driver många länder en mindre strikt finanspolitik och har ökat de offentliga utgifterna och, till följd av detta, budgetunderskottet. Denna trend måste hejdas för att bibehålla den makroekonomiska stabiliteten och undvika potentiella problem med lånefinansiering. I *Israel* bidrog protester till att sätta strålkastarljuset på en omfattande oro beträffande social rättvisa och ökande ojämlikheter i fördelningen av välbefindandet. Inom hela grannskapsregionen, liksom inom EU, måste tyngdpunkten ligga vid att göra den ekonomiska utvecklingen mer **inkluderande** genom att främja intern sammanhållning och motverka regionala och sociala obalanser.

2. EU:S SAMARBETE MED SINA PARTNERLÄNDER

2.1 Ett år av resultat

De flesta partnerländerna har välkomnat den nya tonvikten på ökad differentiering och ömsesidig ansvarighet, och sagt sig vara redo att genomföra politiska och ekonomiska reformer med ökad beslutsamhet och bedriva ett närmare samarbete med EU. Detta har redan gett resultat.

När det gäller grannländerna i öst gav meddelandet från maj förra året ytterligare fart åt utvecklingen av det östliga partnerskapet. Vid **toppmötet i Warszawa om det östliga partnerskapet** utvärderades de resultat som uppnåtts och bekräftades EU:s och dess östra grannländers politiska åtaganden om en djupare politisk associering och ytterligare ekonomisk integration, samt erkändes vissa partnerländers strävan mot EU och val att närma sig Europa. Man kom överens om att utarbeta en ”färdplan för det östliga partnerskapet” som antas samtidigt som detta meddelande⁵ och som innehåller en praktisk vägledning för övervakning av genomförandet fram till nästa toppmöte som ska hållas hösten 2013.

Tre år efter lanseringen har betydande framsteg skett inom det östliga partnerskapet. EU och de östra partnerländerna har intensifierat sin dialog om mänskliga rättigheter. Förhandlingar om associeringsavtal har inletts med alla partner (förutom *Vitryssland*) och har slutförts med *Ukraina*. Förhandlingarna om djupgående och omfattande frihandelsavtal fortskrider. Framsteg görs mot målet att så småningom införa viseringsfria resor och mot andra mål inom det östliga partnerskapet.

⁵ COM (2012) ... , 15.5.2012, *Det östliga partnerskapet: En färdplan inför toppmötet hösten 2013*.

I det södra grannskapet har EU reagerat mycket aktivt på de historiska förändringarna. Man har samarbetat med regionala organisationer (särskilt Arabförbundet) för att finna lösningar på konflikterna. Den höga representanten och kommissionen har välkomnat resultatet av de demokratiska valen och bekräftat sin beredvillighet att samarbeta med de nya regeringarna. EU har tillhandahållit omedelbart humanitärt bistånd där så varit nödvändigt och har omorienterat sitt ekonomiska stöd genom att öka det för de länder som bäst behöver det och minska det i övriga fall. Man har också erbjudit nytt samarbete och dialog om handel och rörlighet. EU har blivit en erkänd och betrodd partner vid förberedelse, organisering och övervakning av val. Man har avsevärt ökat sitt samarbete med och stöd till det civila samhällets organisationer i hela regionen.

Efter ett förslag från den höga representanten utsåg rådet en särskild representant i södra Medelhavsområdet med uppdrag att utveckla dialogen med övergångsländerna, öka mobiliseringen av och samordningen mellan EU och dess medlemsstater samt trygga samordningen med de internationella finansinstituten och den privata sektorn. Detta har redan gett påtagliga resultat i området. Den första arbetsgruppen sammanträdde i *Tunisien* i september 2011 och tillkännagav ett mycket omfattande internationellt stödpaket, som omfattar både bidrag och lån och till vilket kommissionen tillhandahåller 400 miljoner euro i bidrag för perioden 2011–2013. Den andra arbetsgruppen möttes i *Jordanien* i februari 2012 för att uppmuntra och stödja de politiska och ekonomiska reformerna i *Jordanien*. De politiska partierna och det civila samhällets organisationer deltog vid mötet. Vid detta tillfälle tillkännagavs också ett omfattande internationellt finansieringspaket. Arbetsgrupperna är inte engångsföreteelser utan en process som inbegriper uppföljningsmöten på olika nivåer för att bedöma framstegen och genomförandet. De gemensamma organ som inrättats inom ramen för associeringsavtalet övervakar genomförandet av arbetsgruppens rekommendationer. Efter presidentvalet och övergången till civilt styre kommer en arbetsgrupp att organiseras tillsammans med *Egypten* under 2012.

2.2 Att bygga hållbara demokratier

EU:s förnyade tonvikt på att bygga upp **djupgående demokratier**⁶ och främja de **mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna** har åtföljts av resoluta åtgärder.

För att stödja **övergången till demokrati** har EU ökat sitt samarbete med Europarådet och eftersträvat synergier med Europarådets parlamentariska församling som erbjuder parlamenten i länderna i det södra Medelhavsområdet en ställning som ”demokratipartner” (*Partner for Democracy Status*). *Marocko* och *den palestinska myndigheten* har beviljats denna ställning. EU har också med Europarådet utarbetat ett program för att stödja reformprocessen i de östliga partnerländerna när det gäller reform av rättsväsendet och respekt för de mänskliga rättigheterna vid rättskipning i brottmål, överensstämmelse med europeiska normer för genomförande av val, kampen mot korruption och allvarliga former av it-brottslighet. Detta kompletterades senare av ett liknande program med EU:s sydliga grannar, med inriktning på konstitutionella reformer, reform av rättsväsendet och valsysteem.

⁶ En **djupgående och hållbar demokrati** kännetecknas bl.a. av 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 av brottsbekämpningssektorn (inklusive polisen) samt inrättandet av demokratisk kontroll över försvaret och säkerhetsstyrkorna.

EU har tillhandahållit tekniskt stöd till de tunisiska valmyndigheterna för att hjälpa dem att förbereda de **första demokratiska valen** och har stött det civila samhället i Tunisien inför dessa val. Man har placerat ut ett fullvärdigt valövervakningsuppdrag i *Tunisien* och skickat valexperter till *Marocko*. På inbjudan av *Algeriet* har EU skickat ett fullvärdigt valobservatörsuppdrag som ska övervaka parlamentsvalen den 10 maj. Man har tillhandahållit tekniskt stöd till den egyptiska höga valkommissionen och bidragit till väljarupplysning och inhemska observatörer genom det civila samhällets organisationer. *Libyen* har bjudit in EU att övervaka det kommande valet till den konstituerande församlingen.

2.3 Att främja ekonomisk utveckling, handel och sektorssamarbete

Ekonomisk och social utveckling

I en situation med allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter i euroområdet och i de flesta av de arabiska partnerländerna (vilket även återspeglar effekterna av den arabiska våren), har **makroekonomiska dialoger** visat sig vara särskilt användbara för både EU och dess partner. De har möjliggjort ett uppriktigt och fördjupat utbyte av information och åsikter om de ekonomiska utmaningar som bägge parter står inför och de politiska åtgärder som vidtas, och understrukit behovet av strukturreformer.

För att främja en **ekonomisk utveckling som kommer alla till del** har EU agerat för att öka sitt ekonomiska stöd och de europeiska finansinstitutens utlåningskapacitet (se avsnitt 2.4) och har återinitierat den politiska dialogen om sysselsättning och sociala frågor.

Handel

Förhandlingarna om **djupgående och omfattande handelsavtal** har slutförts med *Ukraina*, inletts med *Republiken Moldavien* och *Georgien* och ska snart inledas med *Armenien*. Efter en undersökning som ska genomföras under 2012 av partnerländernas förmåga att tillnärma sig EU:s regelverk, kommer förhandlingar med *Jordanien*, *Marocko* och *Tunisien* att kunna inledas före årets utgång på grundval av de förhandlingsdirektiv som rådet antog i december. Avtalet med *Marocko* om jordbruks- och fiskeriprodukter kommer att träda i kraft i juli och snabba framsteg när det gäller andra pågående förhandlingar, t.ex. motsvarande avtal med *Tunisien*, är också en prioritering, vilket angavs vid Europeiska rådets möte i mars.

Den regionala konventionen om **Europa–Medelhavsövergripande regler om förmånsursprung** öppnades för undertecknande i juni 2011 och undertecknades av *Jordanien* och *Marocko*. De övriga partnerländer i södra Medelhavsområdet som ännu inte har undertecknat konventionen bör snabbt slutföra förfarandena för undertecknande och ratificering. För att öppna upp marknaderna för industriprodukter bör under 2012 ytterligare förhandlingar om **avtal om bedömning av överensstämmelse och godtagande** av industriprodukter inledas med *Tunisien* och senare med *Egypten*, *Jordanien* och *Marocko*.

Sektorssamarbete

Konvergens i lagstiftningen i förhållande till EU och andra marknader som tillämpar EU:s regler är centralt för att underlätta handel och ekonomisk utveckling. Inom ramen för det östliga partnerskapet bidrar **övergripande program för institutionsuppbyggnad** och andra stödåtgärder till konvergens. Förberedelserna inför förhandlingarna om djupgående och omfattande frihandelsavtal med *Armenien*, *Georgien* och *Republiken Moldavien* samt slutförandet av förhandlingarna med *Ukraina* har stärkt lagstiftningsarbetet, särskilt när det

gäller sanitära och fytosanitära standarder och tekniska föreskrifter. Det har också lett till ökad inhemsk livsmedels- och produktsäkerhet. Förvaltning av offentliga medel är ett område där det fortfarande krävs förbättringar.

Marknadsintegrationen med EU och konvergensen i lagstiftningen driver också på de mycket angelägna **sektorsreformerna**. Sådana reformer är i allmänhet av mer långsiktig natur och kräver stora investeringar. Samarbetet mellan EU och partnerländerna har intensifierats på alla områden, vilket framgår av de gemensamma arbetsdokument som åtföljer detta meddelande. EU har till exempel lanserat en ”strategi mot frånkoppling” (*no disconnect strategy*) för att hjälpa det civila samhällets organisationer och enskilda medborgare att kringgå godtyckliga avbrott i tillgången till elektronisk kommunikationsteknik. EU har också lanserat programmet för europeiskt grannskapsstöd till jordbruk och landsbygdsutveckling som genom investeringsstöd och tekniskt bistånd gör det möjligt att modernisera jordbruksproduktionen i partnerländerna, skapar möjligheter på lokal nivå och förbereder partnerlandet så att det kan fungera effektivare på EU-marknaden.

Kommissionen är också angelägen om att utveckla sektorsdialoger och sektorssamarbete på regional nivå inom det östliga partnerskapet respektive Medelhavsunionen. Dessa dialoger kommer att bidra till att befästa samsynen när det gäller sektoriella prioriteringar och kommer att bidra till uppkomsten av konkreta projekt och initiativ.

Informella dialoger håller på att inledas inom det östliga partnerskapet som ytterligare ett sätt att förbättra kopplingen mellan de bilaterala och multilaterala processerna, stärka känslan av delat ansvar för det östliga partnerskapet och främja den regionala dynamiken. Dessa informella multilaterala dialoger som kommer att äga rum två gånger per år mellan partnerländernas utrikesministrar och EU:s höga representant och kommissionär med ansvar för den europeiska grannskapspolitiken kommer att ge möjlighet till informella diskussioner på ministernivå om utvecklingen i partnerländerna och framstegen med reformprocesserna, och göra det möjligt att övervaka genomförandet av färdplanen för det östliga partnerskapet. Denna ram kommer också att omfatta informella möten för dialog mellan relevanta fackministrar och EU-kommissionärer för att stärka det **multilaterala sektorssamarbetet** mellan EU och partnerländerna i det östra grannskapet.

Inom ramen för unionen för Medelhavsområdet och efter rådets beslut att överföra det nordliga delade ordförandeskapet till EU, är kommissionen angelägen om att återuppta sektorsdialogerna på ministernivå. Diskussioner pågår med partnerna i syfte att enas om ett antal möten om handel, transport, energi, miljö och annan sektorspolitik. Vid dessa ministermöten för olika sektorer skulle man kunna fastställa gemensamma mål för det regionala samarbetet och hjälpa till att välja ut möjliga konkreta projekt som kan genomföras inom ramen för unionen för Medelhavsområdet.

Som en del av EU:s nya respons och förnyade engagemang i sitt grannskap har unionen ytterligare stärkt sitt stöd för **partnerländernas deltagande i EU:s program och organ**. De protokoll som gör det möjligt för *Republiken Moldavien* och *Ukraina* att delta i EU-program har trätt i kraft. Efter det positiva resultatet i Europaparlamentets omröstning kommer protokollet med *Marocko* att träda i kraft inom kort. Förhandlingarna om ett protokoll med *Jordanien* har inletts. Ett projekt håller på att utarbetas för att stödja EU-organens förberedande åtgärder i syfte att underlätta deltagandet i organens arbete. Partnerländerna kan använda EU-finansiering för att samfinansiera sitt deltagande i EU-programmen.

Rörlighet

Framsteg görs mot målet att uppnå viseringsliberalisering med EU:s östra grannskap. Partnerskap för rörlighet har ingåtts med *Armenien*, *Georgien* och *Republiken Moldavien*. *Republiken Moldavien* och *Ukraina* håller på att genomföra handlingsplanerna för viseringsliberalisering. En dialog om viseringar med *Georgien* skulle kunna inledas före sommaren. Efter det lyckade genomförandet av avtalen om **förenklade viseringsförfaranden och återtagande** med *Georgien*, *Republiken Moldavien* och *Ukraina*, har förhandlingar om liknande avtal också inletts med *Armenien* och *Azerbajdzjan*.

I det södra grannskapsområdet har EU erbjudit sig att delta i **partnerskapsdialoger om migration, rörlighet och säkerhet** med *Egypten*, *Marocko* och *Tunisien*. Sådana dialoger omfattar reguljär och irreguljär migration, människohandel, återtagande, viseringsfrågor, asyl och internationellt skydd. Betydande framsteg har gjorts med *Marocko* och *Tunisien*. Dialoger inleddes med dessa länder i oktober 2011, och gemensamma förklaringar som banar väg för partnerskap för rörlighet bör undertecknas under de kommande månaderna. *Egypten* har hittills avböjt att inleda konkreta diskussioner. Den höga representanten och kommissionen avser att påbörja en dialog om migration, rörlighet och säkerhet med *Jordanien*.

2.4 Ekonomiskt stöd

EU har agerat på två nivåer för att ge ekonomiskt stöd till partnerländernas reformansträngningar.

För det första har man försökt att stärka kopplingen mellan den nya politiska strategin och befintliga program för ekonomiskt stöd. I det södra grannskapsområdet har detta lett till att **600 miljoner euro av befintliga medel har omfördelats** till de mål som anges i det gemensamma meddelandet *Ett partnerskap för demokrati och delat välstånd med södra Medelhavsområdet*⁷. Detta har medfört att nya program för institutionell uppbyggnad har inletts på områden såsom reform av rättsväsendet och korruptionsbekämpning.

För det andra har man arbetat för att tillhandahålla **ytterligare finansiella resurser** från EU-budgeten. I det gemensamma meddelandet *Ny respons på ett grannskap i förändring* från maj 2011 föreslogs det att man skulle anslå upp till 1,24 miljarder euro i ytterligare resurser för att stödja genomförandet av den nya strategin. Av detta belopp tillhandahålls **en miljard euro** till partnerländerna. Den höga representanten och kommissionen beklagar att ingen enighet hittills har nåtts i rådet till förmån för kommissionens förslag att tillåta vidareutnyttjande av EIB-återflöden. Detta kommer att leda till ett underskott på minst 240 miljoner euro jämfört med det ursprungliga förslaget.

Den största delen av dessa ytterligare resurser (670 miljoner euro) kommer att fördelas via två paraplyprogram, nämligen programmet Spring i södra Medelhavsområdet med en budget på 540 miljoner euro för 2011–2013 och Eapic i det östra grannskapet med en budget på 130 miljoner euro för perioden 2012–2013. Båda programmen kommer att fokusera på att främja demokratisk omvandling och institutionsuppbyggnad och på att stödja en hållbar tillväxt för alla. Resten av de extra medlen har främst anslagits till utbytesprogram (Tempus, Erasmus Mundus, etc.) och till stöd för det civila samhällets organisationer och icke-statliga aktörer.

⁷ KOM(2011) 200 slutlig, 8.3.2011.

Förlängningen av **Europeiska investeringsbankens (EIB)** mandat i oktober öppnar möjligheter för ytterligare lån på 1,15 miljarder euro till partnerländerna⁸ och upp till 1 miljard euro i lån med anknytning till klimatförändringarna. Ytterligare frivilliga bidrag från medlemsstaterna till den förvaltningsfond som inrättats inom ramen för faciliteten för investering och partnerskap för Europa–Medelhavsområdet (Femip) kommer att göra det möjligt för EIB att förstärka riskkapitaltransaktionerna i det södra grannskapsområdet.

Verksamhetsområdet för **Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD)** håller på att utvidgas för att möjliggöra verksamheter i *Egypten, Jordanien, Marocko och Tunisien*. Vidare har upp till 100 miljoner euro, som delvis kommer från EU-budgeten, anslagits för att stödja identifiering och utarbetande av projekt. EBRD kommer att mobilisera ytterligare medel (upp till 1 miljard euro) genom sina särskilda fonder så snart som tillräckligt många aktieägare har ratificerat de nödvändiga ändringarna av avtalet om upprättande av EBRD⁹. Det pågående stödet inom ramen för det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet har också omorienterats för att främja utvecklingen av små och medelstora företag och stödja initiativ som skapar nya arbetstillfällen, särskilt i *Algeriet, Egypten, Jordanien och Tunisien*.

Vid utgången av 2011 uppgick de totala anslagen inom ramen för **investeringsinstrumentet för grannskapspolitiken** till 400 miljoner euro (varav 174 miljoner euro för det östra grannskapsområdet och 226 miljoner euro för det södra), som genom hävstångseffekter gett upphov till projekt med en sammanlagd kostnad på 13,6 miljarder euro (varav 4,2 miljarder euro för det östra grannskapsområdet och 9,4 miljarder euro för det södra). Den avsevärda ökningen av det stödbelopp som finns tillgängligt inom ramen för investeringsinstrumentet för perioden 2011–2013 (450 miljoner euro) bör, genom hävstångseffekter, säkerställa att ökade utlåningsresurser snabbt omsätts i investeringar i infrastruktur (miljö och klimatförändring, sammanlänkningsprojekt med partnerländer) och små och medelstora företag, vilket bidrar till att åtgärda arbetslösheten inom hela grannskapsområdet.

EU avser att stärka sitt stöd till riskkapitaltransaktioner i det södra grannskapsområdet med hjälp av Femip och håller på att utveckla ytterligare möjligheter att stödja riskkapitaltransaktioner och garantisystem i de östra grannländerna tillsammans med EIB, EBRD och andra europeiska finansinstitut.

I december antog kommissionen ett lagstiftningsförslag om ett nytt finansieringsinstrument, det **europiska grannskapsinstrumentet**, som är avsett att ersätta det nuvarande europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (EGPI) från och med 2014. Jämfört med dagens instrument kommer det europeiska grannskapsinstrumentet att ytterligare stärka kopplingen mellan politik och bistånd och föreskriva en högre nivå av differentiering i samarbetet med partnerländerna, som återspeglar deras engagemang för universella värderingar, framsteg i fördjupad demokratisering och gemensamt överenskomna mål. Det faktum att instrumentet är inriktat på samarbete kring färre centrala politiska mål gör det mer verkningsfullt. Det kommer att förenkla och förkorta programplaneringsprocessen och förenkla genomförandebestämmelserna, däribland de som rör gränsöverskridande samarbete vid EU:s yttre gränser. Dess föreslagna finansieringsram på 18,2 miljarder euro för sju år motsvarar en ökning med 22 % i reella termer i förhållande till den nuvarande budgetplanen. Det

⁸ 1 miljard euro till EU:s södra grannskapsområde och 150 miljoner euro till EU:s östra grannskapsområde.

⁹ I december 2011 antog kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om EU:s ratificering av ändringarna (KOM(2011) 905, 21.12.2011).

europiska grannskapsinstrumentet kommer att bidra till EU:s mål att öka den klimatrelaterade andelen av EU:s budget till minst 20 % i överensstämmelse med den avsikt som uttrycktes i kommissionens meddelande från juni 2011 om den fleråriga budgetramen för 2014–2020¹⁰.

2.5 En mer samordnad strategi med andra EU-institutioner

Översynen av den europeiska grannskapspolitiken under 2011 har lett till en omfattande debatt mellan alla EU-institutioner och ett brett samförstånd om behovet av ett starkare engagemang från EU:s sida i grannskapsområdet. Framför allt antog Europaparlamentet i december en viktig rapport om den europeiska grannskapspolitiken. Samverkan mellan Europaparlamentet, kommissionen och den höga representanten i fråga om den europeiska grannskapspolitiken har intensifierats markant i förbindelserna med de enskilda partnerna.

Därutöver har Europaparlamentet ökat sina kontakter och sitt samarbete med de valda församlingarna i de partnerländer som omfattas av grannskapspolitiken, i ett försök att förbättra den politiska dialogen och stärka deras förmåga att ställa regeringarna till ansvar. Verksamheten inom den parlamentariska församlingen Euronest och den parlamentariska församlingen för unionen för Medelhavsområdet har utvecklats. Även Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén (särskilt genom Euromedförsamlingen för lokala och regionala myndigheter och konferensen för lokala och regionala myndigheter i det östliga partnerskapet) har ökat sitt engagemang.

2.6 En samordnad strategi med andra givarländer och internationella institutioner

EU samarbetar nära med andra givarländer och internationella institutioner för att reagera på humanitära kriser, främja demokratiseringsprocessen och stimulera den ekonomiska utvecklingen i partnerländerna.

Under hela den libyska krisen gick EU i spetsen för de internationella humanitära insatserna i nära samordning med andra givare och internationella organisationer för att se till att behov identifierades skyndsamt och stöd tillhandahölls snabbt och effektivt.

EU har på ett avgörande sätt bidragit till att upprätta G8:s Deauvillepartnerskap som samordnar internationella insatser till stöd för demokratiseringsprocessen i södra Medelhavsområdet. Man samarbetar nära med de internationella organisationer som under mötet mellan G8:s finansministrar i Marseille i september utlovade stöd till Deauvillepartnerskapet. Genom det makroekonomiska stödinstrumentet bedriver EU också ett nära samarbete med Internationella valutafonden och andra internationella organisationer när det gäller att hjälpa de berörda partnerländerna¹¹ att ta itu med makroekonomiska obalanser och genomföra tillväxtorienterade strukturreformer.

Länder såsom Ryssland och Turkiet skulle kunna ge ett viktigt bidrag till regional stabilitet. Schweiz har deltagit på högsta nivå vid mötet i arbetsgruppen för EU och Tunisien.

Dessutom främjas samordningen mellan biståndsgivare av en informations- och samordningsgrupp inom ramen för det östliga partnerskapet, som inbegriper länder utanför

¹⁰ KOM(2011) 500 slutlig, 29.6.2011, *En budget för Europa 2020*.

¹¹ Armenien, Moldavien, Ukraina och i framtiden eventuellt Egypten och Georgien.

EU och berörda internationella finansinstitut. Mer allmänt bidrar gruppen till utvecklingen av det östliga partnerskapet.

3. VAD HÄNDER HÄRNÄST?

År 2011 var ett förändringens år för EU:s grannskap. Även om de första tecknen är uppmuntrande krävs det fortsatta insatser för att befästa framstegen. Många av samhällena i våra partnerländer genomgår omfattande förändringar. Det är av avgörande betydelse att förstå och respektera takten i varje samhälles egen reformprocess. För detta krävs att EU bedriver en ständig dialog, är mycket uppmärksam och genomför en noggrann övervakning. Det finns en rad frågor där partnerländerna måste intensifiera sina reformansträngningar och vissa områden där EU snabbare måste leverera vad man lovat.

3.1. Framtida utmaningar

Hållbar demokrati

Till följd av den demokratiska omvandlingen i en rad sydliga grannländer håller ett antal nya politiska partier på att röra sig mot centrum av den politiska arenan. Detta gäller särskilt, men inte uteslutande, partier som har muslimska rötter. EU behöver och är redo att utveckla sin dialog med dessa partier och med alla demokratiskt valda regeringar. Befintliga instrument och även det europeiska initiativet för demokrati, när det väl har inrättats, kan bidra till att främja dialogen och stimulera utbytet av erfarenheter med de politiska partierna i EU.

Fram till nästa toppmöte ska partnerna i Östeuropa fortsätta att genomföra det östliga partnerskapets breda och omfattande dagordning såsom den anges i färdplanen. I detta avseende är det fortsatt av största vikt att **befästa demokratin**, med de kommande parlamentsvalen i *Armenien, Georgien och Ukraina* som viktiga milstolpar för dessa tre länder. I det södra grannskapet har de kommande valen i *Algeriet, Jordanien, Libyen och Tunisien* också stor betydelse för att ytterligare förankra demokratiseringsprocessen.

Yttrandefrihet, föreningsfrihet och mötesfrihet måste vara helt garanterad i lag och i praktiken, och en stark kultur av respekt för de mänskliga rättigheterna måste upprättas över hela linjen, särskilt när det gäller skydd mot alla former av diskriminering i politiken och i vardagslivet. Därför uppmanas partnerländerna att följa de särskilda rekommendationer som de fått i dessa frågor i de landsvisa lägesrapporter som medföljer detta meddelande. Därigenom ges **det civila samhället** utrymme att spela en avgörande roll som pådrivande kraft för demokratisering och för en varaktig reformprocess som kommer alla till del. När finansieringsmekanismen för det civila samhället har kommit igång på allvar kommer EU att kunna tillhandahålla ökat stöd. I det södra grannskapet bör Anna Lindhs stiftelse bidra till att främja den interkulturella dialogen mellan det civila samhällets organisationer genom att identifiera aktörer för förändring och koppla samman organisationer som normalt inte samverkar, och därigenom främja en dialog med EU:s organisationer.

Kvinnor har varit viktiga aktörer i den arabiska våren, och bör inte dra det kortaste strået i de efterföljande förändringarna. EU kommer att fortsätta att öka sina ansträngningar för att stödja kvinnors rättigheter i hela regionen, se till att jämställdhet mellan kvinnor och män integreras i allt relevant samarbete och främja verkningfulla åtgärder mot människohandel i hela grannskapet.

Inom hela grannskapet krävs det fler insatser för att skapa ett effektivt och **oberoende rättsväsende** för att trygga medborgarnas rätt till en opartisk rättegång och garantera rättssäkerhet för företag och investerare genom opartiska rättsliga avgöranden. **Reform av säkerhetssektorn** är också centralt för en varaktig demokratisering. För att stödja grannländernas ansträngningar är EU, med hjälp av de ytterligare medel som blev tillgängliga efter förra årets översyn av politiken, redo att öka sitt tekniska och ekonomiska stöd inom ramen för de nationella övergripande strategierna.

Ekonomisk utveckling som kommer alla till del samt handel

Arbetslöshet, social utslagning, ojämlikhet och fattigdom är vad som mest oroar människor inför framtiden. Dessa problem ligger till grund för instabilitet och oro och måste åtgärdas för att en varaktig demokratisering ska uppnås. För detta krävs det att partnerländerna genomför reformer och tillämpar en samordnad metod där man kombinerar ekonomisk politik och finans-, arbetsmarknads-, social- och utbildningspolitik. EU är redo att stödja sådana reformer genom riktade åtgärder som syftar till att främja den sociala sammanhållningen och sysselsättningen (särskilt bland ungdomar).

För att stimulera EU:s investeringar i partnerländerna har EU inbegripit **skydd för investeringar** i tillämpningsområdet för de djupgående och omfattande frihandelsavtal som ska förhandlas fram med *Egypten, Jordanien, Marocko och Tunisien*. EU har för avsikt att successivt förhandla fram liknande bestämmelser med andra grannländer antingen som separata avtal eller i samband med framtida djupgående och omfattande frihandelsavtal. I samarbete med OECD och Världsbanken kommer kommissionen i juni att lansera ett system för att sänka försäkringskostnaderna för storskaliga investeringar i södra Medelhavsregionen, i syfte att öka de utländska direktinvesteringarna i regionen. Framsteg har också gjorts när det gäller att bana väg för ett garantisystem som omfattar hela EU och som skyddar mot politiska risker som hotar investeringar som små och medelstora företag från EU gör i små och medelstora företag i partnerländerna. Detta system, som kommer att omfatta hela grannskapsområdet, kommer förmodligen att lanseras i slutet av året. Slutligen har samråd bekräftat det lämpliga i att utvidga Europeiska investeringsfondens (EIF) geografiska ansvarsområde till att uttryckligen omfatta grannländerna. Kommissionen har för avsikt att senare i år föreslå att EIF:s styrelse ändrar EIF:s stadga i detta hänseende. Detta kommer bland annat att göra det lättare för partnerländerna att delta i framtida EU-program, såsom programmet för konkurrenskraft, företagarganda och små och medelstora företag (Cosme).

Den **konvergens i lagstiftningen** som är en del av de djupgående och omfattande frihandelsavtalen inom så vitt skilda områden som t.ex. sanitära och fytosanitära frågor, tekniska föreskrifter, tullförfaranden, offentlig upphandling och konkurrens kommer att kräva att parterna gör mycket stora ansträngningar för att reformera sin lagstiftning och utveckla metoder för att genomföra den och se till att den efterlevs. Till dessa insatser hör korrupsions- och bedrägeribekämpning och en stärkt förvaltning av de offentliga finanserna. EU har åtagit sig att öka sitt stöd till dessa ansträngningar genom att tillhandahålla ytterligare bistånd till institutionsuppbyggnad.

Rörlighet

Utvecklingen av rörligheten måste fortsätta. För EU:s östra grannländer innebär detta att avtal om förenklade viseringsförfaranden och återtagandavtal ingås med *Armenien, Azerbajdzjan och Vitryssland*, samt att viseringsdialoger inleds med *Georgien*, och därefter med *Armenien och Azerbajdzjan*. *Ukraina* och *Republiken Moldavien* förväntas vilja göra

framsteg mot att fullt ut genomföra sina handlingsplaner för viseringsliberalisering. *Azerbajdzjan* har uttryckt intresse för att förhandla om ett partnerskap för rörlighet i enlighet med dem som ingåtts med andra östeuropeiska grannländer. För EU:s södra grannländer innebär detta att partnerskap för rörlighet inrättas med *Marocko* och *Tunisien* och att dialoger om rörlighet inleds med *Egypten* och *Jordanien*.

För att uppnå målen på utbildningsområdet och främja affärskontakter, kulturutbyte och kontakter mellan människor uppmanar den höga representanten och kommissionen EU:s medlemsstater att mer systematiskt använda de möjligheter som **den europeiska viseringskodexen** ger. Särskilt bör viseringar för flera in- och utresor ges till personer som kan motivera behovet av att regelbundet och i god tro resa till EU i affärer eller för familjekontakter, samt till företrädare för det civila samhällets organisationer och studerande som deltar i EU-finansierade program. Ungdomar under 25 år som deltar i seminarier, konferenser, idrottsevenemang, kulturella evenemang eller utbildningsarrangemang som anordnas av ideella organisationer, samt barn under 12 år, bör undantas från viseringsavgift.

Sektorssamarbete

EU:s värderingar (respekt för de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstaten) ligger till grund för EU och styr samarbetet mellan dess medlemsstater. De avspeglas också i EU:s lagstiftning, normer och standarder. Att partnerländerna anammar EU:s normer och standarder genom sektorssamarbete är ett uttryck för deras vilja att komma närmare EU, och kommer, inte minst viktigt, att främja dessa värderingar. Sektorsreformer och sektorssamarbete bidrar således till bättre politiska och ekonomiska styrelseformer, politisk och administrativ öppenhet och ansvarighet, socioekonomisk utveckling, konfliktförebyggande och konfliktlösning, samhällsuppbyggnad och ett ökat deltagande för det civila samhället organisationer.

Inom många sektorer, särskilt transport och energi, håller kommissionen på att utarbeta ett särskilt fokus på de länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken och avser att utveckla denna strategi mer allmänt¹². I denna anda och utan försök att vara heltäckande belyses nedan ett antal **sektorsfrågor** där EU och partnerländerna skulle kunna samarbeta närmare med sikte på att uppnå konkreta resultat inom de närmaste åren.

- När det gäller **energi** kommer kommissionen att fortsätta att stödja utvecklingen av den södra gaskorridoren. Den kommer också att fortsätta att samarbeta med de östeuropeiska grannländerna för en trygg energitransitering, på grundval av en nät drift med god insyn. Dessutom kommer den under 2012 att samråda med partnerländerna i det södra Medelhavsområdet för att upprätta energipartnerskap som ett första steg mot en regional integration av marknaden för el och förnybar energi, där målet på lång sikt är att inrätta en energigemenskap för EU och södra Medelhavsområdet.
- I fråga om **näringslivspolitik** bör Europa–Medelhavsstadgan för företag uppgraderas till en småföretagsakt för Europa–Medelhavsområdet och EU:s sektorövergripande och sektorspecifika nätverk och åtgärder bör utvidgas till partnerländerna i södra Medelhavsområdet. Man bör utbyta information och bästa praxis om hållbar turism.

¹² Se särskilt kommissionens meddelanden *EU och dess grannregioner: En ny strategi för transportsamarbete*, KOM(2011) 415, 7.7.2011 och *EU:s energipolitik: Samarbete med partner utanför våra gränser*, KOM(2011) 539, 7.9.2011.

- På området **lufttransporter** bör förhandlingarna om ingående av omfattande luftfartsavtal under 2012 påskyndas med *Ukraina*, återupptas med *Tunisien* och inledas med *Azerbajdzjan*.
- EU kommer att fortsätta att främja modern praxis och moderna förfaranden på **tullområdet** i riktning mot största möjliga förenkling för handeln, bland annat genom genomförande av de strategiska ramavtalen för tullsamarbete med de östeuropeiska partnerländerna och pågående och framtida förhandlingar om djupgående och omfattande frihandelsavtal.
- EU kommer att stödja partnerländernas förmåga att ta itu med **miljöförstöring** och främja hållbar användning av naturresurserna, däribland på områdena vatten, industriföroreningar, farliga bekämpningsmedel, luftkvalitet, avfallshantering, naturskydd och skogsbruk, samt att stärka miljöinformationssystem och styrelseformer. EU kommer att bistå partnerländerna med att bättre integrera miljöhänsyn i andra politikområden för att främja en övergång till en grönare ekonomi, bland annat genom mer hållbar konsumtion och produktion. EU kommer också att stärka samarbetet med partnerländerna inom den europeiska grannskapspolitiken inför FN:s världskonferens om hållbar utveckling 2012.
- Utformningen och genomförandet av en målmedveten **klimatpolitik** är en viktig utmaning där EU är redo att samarbeta nära med partnerländerna. EU kommer att stödja partnerländernas övergång till en koldioxidsnål utveckling och motståndskraft mot klimatförändringar genom kapacitetsuppbyggnad, informationsutbyte och investeringar. Detta kommer att hjälpa partnerländerna att genomföra avtalen från Cancun och Durban, och i synnerhet att utforma utvecklingsstrategier för låga utsläpp, öka sin motståndskraft mot klimatförändringar och lämna uppdaterad information om sina mål eller de åtgärder som de kommer att genomföra.
- Politiken för **informationssamhället** inom den europeiska grannskapspolitiken syftar till att skapa en rättvis, modern, öppen och transparent marknad för telekommunikationer, en öppen och intensiv användning av internet för alla och en mångsidig mediemiljö. Att se till att internet och annan **elektronisk kommunikationsteknik** är säker, stabil och motståndskraftig är en hörnsten för demokrati och för skapandet av ett dynamiskt och innovativt företagsklimat. För att fullt ut utnyttja informationssamhällets möjligheter till tillväxt och produktivitet kommer kommissionen att stödja ytterligare lagstiftningsreformer, bland annat genom nätverk av tillsynsmyndigheter. Nätverket av tillsynsmyndigheter i Medelhavsområdet kommer att stärkas och ett östligt nätverk kommer att inrättas. Kommissionen kommer också att stödja förbättring av miljön för elektronisk kommunikation när det gäller allt från sammankoppling av datanät till e-hälsovård. Den kommer likaledes att öka höghastighetsförbindelserna hos de regionala e-infrastrukturerna för forskning och utbildning. Man kommer dessutom att främja en aktiv och demokratisk användning av IKT och internet, såväl som åtgärder för en öppen och effektiv tillsyn av audiovisuella frågor och medier.
- När det gäller utvecklingen mot ett **”gemensamt område för kunskap och innovation”** kommer kommissionen att intensifiera samarbetet med partnerländerna och stödja bättre nätverksbyggande och ökad samordning mellan partnerländerna och EU vid fastställandet och synkroniseringen av forskningsprioriteringar. För att främja att forskarsamfund i de länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken i högre grad deltar i det sjunde ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling, kommer kommissionen att

uppmuntra partnerländerna att bygga upp sin forskningskapacitet, främja ökat samarbete mellan forskare och forskningsorganisationer i de länder som omfattas av grannskapspolitiken och i EU samt bidra till att stärka nätverket av kontaktpunkter inom sjunde ramprogrammet. Kommissionen kommer att stödja särskilda informationsevenemang om möjligheterna inom sjunde ramprogrammet. Kommissionen är vidare beredd att med de partner som omfattas av grannskapspolitiken förhandla om samförståndsavtal avseende deras associering till sjunde ramprogrammets efterföljare.

- Det nya programmet för **jordbruk och landsbygdsutveckling** inom den europeiska grannskapspolitiken kommer att hjälpa partnerländerna att agera mer effektivt på utländska marknader, att fullt ut dra nytta av de framtida djupgående och omfattande frihandelsavtalen och att stimulera det inhemska jordbruket. Inom denna ram kommer kommissionen att delta i nära politiska dialoger med partnerländerna för att främja långsiktiga jordbruks- och landsbygdsutvecklingsstrategier i nära samarbete med alla berörda parter.
- I fråga om **statistik** kommer EU att stödja antagandet av riktlinjerna för europeisk statistik, inklusive principen om statistikproducenternas oberoende. EU kommer också att stödja produktion och spridning av högkvalitativ statistik på centrala socioekonomiska områden i enlighet med EU:s standarder och metoder, och användning av statistik för evidensbaserat beslutsfattande, som är en central del av god samhällsstyrning. EU kommer att förstärka det icke-hierarkiska biståndet och den regionala dimensionen av stödet till detta arbete.
- På området för **havspolitik** kommer EU att stärka sitt samarbete med sina grannar för att uppmuntra framtagandet av gemensamma mål för hållbar tillväxt och sysselsättning inom traditionella och nya sjöfartssektorer och utvecklingen av pilotprojekt på områden av regionalt intresse, och för att göra åtgärder som finansieras av EU:s interna och externa finansieringsinstrument mer konsekventa i detta avseende. I Medelhavsområdet kommer kommissionen, tillsammans med EIB och IMO, att inleda ett gemensamt initiativ för att mobilisera den privata sektorns investeringar och finansinstitutens deltagande i sjöfartssektorn, särskilt på områdena infrastruktur, utbildning och sjöövervakning. Kommissionen kommer också att öka samarbetet med partnerländer bland kuststaterna inom de regionala organisationerna för fiskeriförvaltning i syfte att främja en mer hållbar användning av fiskeresurserna, stärka fiskerikontrollen samt bekämpa olagligt, orapporterat och oregerat fiske.

Den nya generation av handlingsplaner för den europeiska grannskapspolitiken (eller motsvarande dokument) som håller på att förhandlas fram med många partner kommer att tillhandahålla en uppdaterad politisk ram som ska garantera att EU och dess medlemsstater bättre kan samordna **ekonomiskt och tekniskt stöd**. Programplaneringsprocessen som kommer att inledas under andra halvåret i år inom ramen för det nya granskapsinstrumentet ger en verklig möjlighet för intresserade medlemsstater att planera sitt stöd tillsammans med EU.

Regionalt samarbete

Den arabiska våren erbjuder nya möjligheter till **regionalt samarbete** i det södra grannskapområdet. Många av de utmaningar som partnerländerna står inför kan endast hanteras effektivt på regional eller subregional nivå. EU har tagit över det nordliga delade ordförandeskapet i unionen för Medelhavsområdet, vilket kommer att öka komplementariteten mellan unionen för Medelhavsområdet och den europeiska

grannskapspolitiken och göra EU:s stöd till länderna i det södra Medelhavsområdet mer verkningfullt. EU kommer att fortsätta att stödja sekretariatet för unionen för Medelhavsområdet som är en katalysator för projekt som ger påtagliga fördelar för folken runt Medelhavet. Kommissionen är också fast besluten att ge ett nytt uppsving åt sektorsdialogerna inom unionen för Medelhavsområdet.

EU har också utvecklat en mer strukturerad dialog med Arabförbundet, bland annat genom regelbundna möten mellan den höga representanten och Arabförbundets generalsekreterare och har inlett konkret samarbete, inbegripet upprättandet av Arabförbundets lägescentral och utbildning av diplomater eller valobservatörer.

Det finns redan uppmuntrande tecken på en förbättrad dialog mellan *Algeriet* och *Marocko*, som banar väg för ett bättre subregionalt samarbete i Maghreb, även inom ramen för 5+5-gruppen. EU är redo att stödja detta och andra regionala och subregionala samarbets- och integrationsprocesser, samt att samarbeta med berörda regionala organisationer och processer. Den höga representanten och kommissionen avser att lägga fram förslag för att stärka förbindelserna mellan EU och Maghreb i det gemensamma meddelande som de kommer att utarbeta under de kommande månaderna, förutsatt att partnerländerna i Maghreb visa tydliga tecken på framsteg i sitt regionala samarbete.

Som svar på den färdplan som Europeiska rådet efterlyste vid sitt möte i mars och vars syfte skulle vara att utforma och vägleda genomförandet av EU:s politik gentemot våra partnerländer i det södra Medelhavsområdet, innehåller den rapport om genomförandet av *partnerskapet för demokrati och delat välstånd* som åtföljer detta gemensamma meddelande en redogörelse för de mål som ska uppnås, de instrument som ska användas och de åtgärder som ska vidtas fram till slutet av 2013.

I det östra grannskapsområdet har det regionala samarbetet om gränsförvaltning stärkts inom ramen för EU:s gränsövervakningsuppdrag för *Republiken Moldavien* och *Ukraina* (EU BAM) och projektet för integrerad gränsförvaltning i södra Kaukasus. I det gemensamma meddelandet om färdplanen för det östliga partnerskapet finns närmare upplysningar om den verksamhet som planeras inom ramen för det östliga partnerskapet.

SLUTSATSER

I maj förra året slutförde EU en omfattande översyn av den europeiska grannskapspolitiken. Detta skedde som svar på ett antal utmaningar: behovet av att stödja den demokratiseringsprocess som sveper över EU:s hela södra grannskap, de europeiska ambitionerna hos vissa av våra östeuropeiska partnerländer och behovet av att fördjupa det östliga partnerskapet, liksom de nya möjligheter som skapats genom Lissabonfördragets ikraftträdande. Ett år senare ger denna bedömning en lovande bild. I många avseenden är EU:s grannskap i dag mer demokratiskt och öppet för förändringar än för ett år sedan. EU:s nya politiska strategi är fast etablerad. De flesta partnerländer har välkomnat detta och flera av dem är redo att genomföra politiska och ekonomiska reformer med ökad beslutsamhet och att samarbeta närmare med EU.

Detta är dock en tid av förändringar. Länder håller på att utarbeta nya konstitutioner, inrätta nya institutioner, skapa konsensus internt till stöd för en demokratisk omvandling och välja nya ledare. Detta är en krävande och i vissa fall även riskfylld process. Begripligt nog behöver vissa länder komma längre med dessa interna processer innan de helt kan återuppta dialogen med EU om reformer och förhandlingar som skulle kunna öppna dörren till starkare

handelsförbindelser, djupare ekonomisk integration och sektorsintegration samt ökad rörlighet.

I denna situation är det viktigt för EU att fullgöra sina åtagandena gentemot sitt södra grannskap och att öka sitt engagemang i det östra grannskapet. Detta kommer också att bidra till säkerheten och välbefindandet i EU. EU:s trovärdighet som global aktör beror till stor del på dess förmåga att agera beslutsamt i sitt närområde. Därför måste EU, trots sina ekonomiska svårigheter, även i fortsättningen vara öppet och utåtriktat, ytterligare stärka grannförbindelserna och kraftfullt stödja sina partners ansträngningar att göra sina länder mer demokratiska, mer välmående och därmed mer stabila.