



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 23.4.2009
KOM(2009) 188 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

Gennemførelse af den europæiske naboskabspolitik i 2008

{SEC(2009) 511}
{SEC(2009) 512}
{SEC(2009) 513}
{SEC(2009) 514}
{SEC(2009) 515}
{SEC(2009) 516}
{SEC(2009) 517}
{SEC(2009) 518}
{SEC(2009) 519}
{SEC(2009) 520}
{SEC(2009) 521}
{SEC(2009) 522}
{SEC(2009) 523}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Gennemførelse af den europæiske naboskabspolitik i 2008

1. DEN STRATEGISKE KONTEKST – ET KRISEPLAGET ÅR

2008 var et vanskeligt år i gennemførelsen af den europæiske naboskabspolitik. Årets sidste måneder var præget af kriser, som kunne skabe problemer på lang sigt for denne centrale EU-politik. To voldelige konflikter kom i udbrud: krigen mellem Rusland og Georgien i august 2008 og det israelske angreb på Gaza i december 2008/januar 2009. Ved årsskiftet blev EU og visse østeuropæiske partnere ramt af afbrydelser i gasforsyningen som følge af en strid mellem Ukraine og Rusland. Endelig fik hele ENP-området, særlig mod øst, de negative virkninger af den tiltagende globale finansielle og økonomiske krise at føle. På denne negative baggrund er det klart, at der er behov for en endnu mere aktiv og håndgribelig EU-støtte til nabolandene til at fremme den gensidige velfærd, stabilitet og sikkerhed.

Til trods for det generelt vanskelige klima har partnerne gjort betydelige fremskridt med gennemførelsen af ENP på flere vigtige områder, hvilket afspejler politikens rolle som katalysator for reformer. Flere partnere gjorde fremskridt med handelsforhandlinger, skatte- og toldreform og konkurrencepolitik. Erhvervsmiljøet er også blevet forbedret i en række lande, i nogle tilfælde som en følge af bekæmpelse af korruption. Korruption er dog stadig et stort problem i flere lande. Reformtempoet har generelt været aftagende, særlig med hensyn til demokratiske reformer og menneskerettighedsstandarder. I denne meddelelse gives der et overblik over denne udvikling. Endvidere beskrives virkningerne af den finansielle og økonomiske krise for partnerlandene, og der stilles forslag til, hvordan ENP-instrumenterne på forskellig måde kan bidrage til genrejsningsprocessen.

Den gradvise uddybning af ENP fortsatte igennem 2008 på grundlag af forslag fra Kommissionen af december 2007¹ og tillige to nye initiativer: i juli blev Middelhavsunionen lanceret efter en meddelelse fra Kommissionen, og i december fremlagde Kommissionen sit forslag til et ambitiøst østpartnerskab. Med disse vigtige initiativer styrkes ENP yderligere, og de supplerer eksisterende initiativer såsom Sortehavssynergien.

Der findes nærmere oplysninger om de forskellige lande i vedlagte statusrapporter pr. land og den sektorspecifikke statusrapport. ENP-regelværket danner grundlag for en objektiv og sammenhængende tilgang. Som det fremgår af rapporterne, er der forskelle partnerne imellem med hensyn til reformforløb og -prioritering i henhold til bilateralt aftalte handlingsplaner².

¹ KOM(2007) 774: 'En stærk europæisk naboskabspolitik'.

² ENP omfatter Algeriet, Armenien, Aserbajdsjan, Belarus, Egypten, Georgien, Israel, Jordan, Libyen, Libanon, Republikken Moldova, Marokko, det besatte palæstinensiske område, Syrien, Tunesien og Ukraine. Der er vedtaget handlingsplaner med tolv af partnerlandene, dvs. alle med undtagelse af Algeriet, Belarus, Libyen og Syrien.

2. UDVIKLINGEN I DE BILATERALE FORBINDELSER

Armenien har gjort fremskridt med gennemførelsen af ENP-handlingsplanen. Landet lider dog stadig under følgerne af en intern krise i kølvandet af præsidentvalget i februar 2008, som affødte en undtagelsestilstand og deraf følgende bekymring over demokratiske standarder og menneskerettighederne, navnlig hvad angår mediefriheden. Krisen opstod til trods for en støt udvikling med reformer i de seneste år. Der blev i 2008 taget vigtige initiativer til at øge gennemsigtigheden i regeringens beslutningsproces, især hvad angår regeringens samarbejde med ngo'er og civilsamfundet, idet der dog endnu skal gøres mere. Armenien gjorde fremskridt med hensyn til regionalt samarbejde og dialog med nabolande. Det tilsluttede sig også i almindelighed erklæringer afgivet som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) og samarbejder generelt meget aktivt om FUSP-anliggender. Der er sket en udvikling inden for reform af skatte- og toldvæsen, finansielle tjenesteydelser, konkurrencepolitik, socialpolitik og fattigdomsbekæmpelse. Armenien fortsatte sit samarbejde med EU og handelsanliggender, herunder forberedelserne til en eventuel fremtidig bred og alsidig frihandelsaftale. Europa-Kommissionen åbnede i februar 2008 en delegation i Erevan, hvilket har bidraget til yderligere at styrke de bilaterale forbindelser med Armenien.

Aserbajdsjan gjorde som det foregående år kun begrænset fremskridt med hensyn til demokratisk regeringsførelse. Præsidentvalget i oktober 2008 forløb i højere grad i overensstemmelse med OSCE-forpligtelserne (Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa), men der forekom mangler ved valgprocessen. Der er gjort et vist fremskridt inden for retsvæsenet, men dets uafhængighed giver dog stadig anledning til betænkeligheder. Udviklingen med hensyn til beskyttelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder var negativ. Det nationale tv- og radioråds beslutning i december 2008 om ikke at forlænge udenlandske tv- og radioselskabers licens til at operere på lokale frekvenser har betydet en yderligere begrænsning af mediepluralismen. Aserbajdsjan er, hvad angår erhvervssektoren, af Verdensbanken blevet vurderet som et af de lande i verden, som har gennemført de største reformer. Det makroøkonomiske klima var positivt med en stærk økonomisk vækst, hovedsagelig på grund af høje olie- og gaspriser, særlig i første halvår 2008. Aserbajdsjan fortsatte forhandlingerne om tiltrædelse af Verdenshandelsorganisationen (WTO). Der er gjort fremskridt inden for energi og styrkelse af landets rolle som energiproducent på basis af et aftalememorandum af 2006 om et strategisk partnerskab. Efter rapporteringsperioden blev der i 2009 konstateret nogle opmuntrende tegn i form af bl.a. ratifikationen af den valgfrie protokol til FN-konventionen mod tortur og tilbagetrækningen af en injurieanklage mod en menneskerettighedsforkæmper. Europa-Kommissionen åbnede i februar 2008 en delegation i Baku, hvilket har bidraget til yderligere at styrke de bilaterale forbindelser med Aserbajdsjan.

Der blev taget et positivt skridt i konflikten omkring Nagorno-Karabakh til trods for den spændte situation, da Aserbajdsjans og Armeniens præsident underskrev det første fælles dokument siden 1994. EU arbejder stadig til støtte af en løsning på konflikten inden for rammerne af OSCE's Minskgruppe.

Der blev konstateret et stærkere engagement i gennemførelsen af handlingsplanen mellem **Egypten** og EU med hensyn til social og økonomisk reform og sektorreform, men i mindre grad med hensyn til politisk reform. På området menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder blev der gjort gode fremskridt med kvinders og børns rettigheder, medens der endnu skal gøres meget på andre områder. Der kan noteres en positiv udvikling med økonomisk reform, særlig med hensyn til harmonisering af finans- og pengepolitik og en generel økonomisk liberalisering, hvilket er blevet underbygget med oprettelsen af fast-track

erhvervsdomstole. Der er iværksat handelsforhandlinger om en gradvis liberalisering af handelen med tjenesteydelser og etableringsret, og sådanne forhandlinger om landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fiskevarer er nu afsluttet. Udviklingen har været begrænset inden for markeds- og forskriftsreform, idet vægten i hovedsagen har været lagt på forbedring af erhvervsklimaet for smv'er og toldadministrationen og dets operationelle kapacitet. Egypten er også blevet optaget i 'Enterprise Europe Network'. Der er gjort fremskridt med samarbejde inden for energisektoren med underskrivelsen af et aftalememorandum mellem Egypten og EU om et strategisk partnerskab om energi. Der er inden for beskæftigelse og sociale anliggender kun noteret et begrænset fremskridt vedrørende arbejdsret. Derimod er der registreret et væsentligt fremskridt i forbindelse med skolesøgning på primærtrinet. Der kan også noteres en udvikling med reformen inden for sundhedssektoren, særlig med hensyn til adgang til primær sundhedspleje og indførelse af sygesikring for hele befolkningen. På det 4. møde i associeringsrådet EU-Egypten i april 2008 fremlagde Egypten forslag om en udvidelse af forbindelser med EU.

I **Georgien** blev gennemførelsen af ENP-handlingsplanen alvorligt forstyrret af ekstraordinære begivenheder. Rusland tog i løbet af 2008 en række ensidige skridt til at styrke forbindelserne med separatistregionerne Abkhasien og Sydossetien og til at opbygge sin militære tilstedeværelse. En række militære sammenstød og provokationer kulminerede i august 2008 i en væbnet konflikt med Rusland over kontrollen med Sydossetien, som krævede hundredvis af dødsofre og tvangsfordrivelse af omkring 192 000 personer og alvorlig skade på miljøet samt 7 000 russiske soldaters besættelse af georgisk territorium. Ruslands efterfølgende anerkendelse af de to separatistiske enheders selverklærede uafhængighed udgjorde en krænkelse af Georgiens suverænitet og komplicerede en fredelig og varig løsning af konflikten. Der blev med hjælp fra EU indgået en våbenhvile, og Det Europæiske Råd udtrykte sin stærke støtte af Georgiens territoriale integritet. Samtidig har to omtvistede tidlige valgrunder demonstreret behovet for nye initiativer til demokratisk reform og til at anspore til politisk pluralisme på linje med den ambitiøse reformdagsorden, som er blevet fulgt siden 'roserevolutionen'. Til trods for disse vanskeligheder har Georgien gjort et vist fremskridt med gennemførelsen af ENP-dagsordenen, særlig med hensyn til resultater med bekæmpelse af korruption, lettere adgang til domstolene og en forbedring af erhvervs- og investeringsklimaet og toldadministrationen. Der er behov for konkrete foranstaltninger inden for arbejdsret, rettigheder på arbejdspladsen og social dialog. Georgien har vedvarende samarbejdet med EU og handelsanliggender, herunder om forberedelserne til en eventuelt bred og alsidig frihandelsaftale. Georgien har også vedvarende samarbejdet på området retlige anliggender, frihed og sikkerhed som et grundlag for forhandlingerne mellem EU og Georgien om aftaler om visumlempelse og tilbagetagelse.

Efter en anmodning fra **Israel** om en opgradering af de bilaterale forbindelser blev samarbejdet på basis af den gældende handlingsplan udvidet i april 2008. Det gav mere tid til at diskutere, hvad det afløsende dokument skal indeholde. Israel har gjort fremskridt med en lang række prioriteter i handlingsplanen. Der skal gøres en yderligere indsats til at løse problemet med den fortsatte fattigdomskløft og til at forbedre det arabiske mindretals situation med passende foranstaltninger vedrørende beskæftigelse, kvinders rettigheder, social inddragelse, uddannelse og offentlig forvaltning. Der er iværksat handelsforhandlinger om en gradvis liberalisering af handelen med tjenesteydelser og etableringsret, og sådanne forhandlinger om landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fiskevarer er nu afsluttet. På transportområdet indgik Det Europæiske Fællesskab og Israel en horisontal luftfartsaftale og indledte forhandlinger om en global luftfartsaftale. Kommissionen og Israel

underskrev også en fælleserklæring om samarbejde og dialog om almen uddannelse og erhvervsuddannelse og i april 2008 en protokol om de almindelige principper for Israels deltagelse i fællesskabsprogrammer.

Ved enhver revision af de bilaterale forbindelser mellem EU og Israel, også inden for rammerne af ENP-handlingsplanen, skal der tages hensyn til den vedvarende israelsk-arabiske konflikt og den generelle politiske udvikling i Mellemøsten. Den fortsatte og endog fremskyndede spredning af bosættelser i 2008 indvirkede negativt på både fredsprocessen og den palæstinensiske befolknings bevægelsesfrihed og økonomiens adgangsbetinger. Dette blev yderligere understreget af mangelen på fremskridt med en række tilsagn, som var afgivet i forbindelse med handlingsplanen, f.eks. et tilsagn om lettelse af palæstinensisk handel. Nedrivningen af palæstinensiske huse uden byggetilladelse i område C (som omfatter områder under Israels enekontrol) på Vestbredden startede igen i sidste kvartal 2008 efter et de facto moratorium på seks måneder. Lanceringen af Operation Cast Lead i Gaza ved slutningen af rapporteringsperioden har yderligere skærpet den politiske kontekst og dramatisk forværret situationen for den palæstinensiske befolkning, som allerede var forarmet inden offensiven på grund af den komplette blokade af Gazastriben.

Jordan er en aktiv og konstruktiv partner i ENP. Der er sket fremskridt med reform af fængselsvæsenet, åbenhed og bekæmpelse af korrupsion. Derimod kan der ikke konstateres fremskridt med hensyn til retsvæsenets uafhængighed eller foreningsfrihed. Der er gjort store fremskridt med liberalisering af økonomien og øget konkurrence i sektorer som f.eks. elektronisk kommunikation og energi og miljøforvaltning. Der er behov for yderligere lovgivning til forbedring af erhvervs klimaet. På handelsområdet har udviklingen imidlertid været begrænset. Der skal desuden iværksættes en overordnet strategi for bekæmpelse af fattigdom, og kløften mellem rige og fattige er blevet større. I november 2008 udtrykte Jordan ønske om en kvalitativ og kvantitativ intensivering af de politiske drøftelser med EU om en lang række fælles politiske og sikkerhedsmæssige udfordringer.

Efter afslutningen på den væbnede konflikt mellem Israel og Hezbollah i 2006 opstod der i **Libanon** et længere politisk dødvande. I maj 2008 blev der som et punktum for den 1½ år lange krise endelig nået til en aftale mellem de rivaliserende parter. I juli 2008 blev der dannet en national enhedsregering. Tempoet i gennemførelsen af handlingsplanen var året igennem aftagende på grund af den vanskelige politiske situation. Trods forbedringer med hensyn til institutionerne betød et dødvande på lovgivningsområdet, at der ikke kunne drøftes lovforslag. Ministerrådet vedtog flere reformer (vedrørende f.eks. konkurrencepolitik og moms), men de har ikke kunnet eksekveres. Udviklingen på andre områder (menneskerettigheder, retsreform, reform af den sociale sektor og forvaltnings- og forskriftsreform) har været langsom. Det har haft konsekvenser for den sociale, økonomiske og politiske situation generelt og for dialogen inden for rammerne af ENP. Der blev i oktober 2008 med oprettelsen af diplomatiske forbindelser taget et første skridt mod en normalisering af forbindelserne med Syrien. Den internationale uafhængige undersøgelseskommission fortsatte igennem rapporteringsperioden sit arbejde. Europa-Kommissionen ydede støtte til oprettelsen af en særdomstol for Libanon i Haag.

Moldova har gjort fremskridt på en række områder i ENP-handlingsplanen med vedvarende reform af retssystemet, offentliggørelse af rapporter fra Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og det positive samarbejde med EU-grænsebistandsmissionen (EUBAM). Moldova samarbejdede fortsat med EU om alle spørgsmål vedrørende en løsning af Transdnestrienproblemet, herunder tillidsskabende foranstaltninger rettet mod en dialog på græsrodsplan, og har sikret sig, at EU's autonome handelspræferencer udnyttes på vilkår, som

er til fordel for begge parter. Der blev indgået et mobilitetspartnerskab mellem EU og Moldova. I november 2008 blev der indledt forhandlinger om Moldovas tiltrædelse af energifællesskabstraktaten som følge af et betydeligt fremskridt med reform af energisektoren. Men for visse nøgleprioriteter blev der ikke registreret fremskridt eller kun en begrænset udvikling, f.eks. menneskerettighederne, herunder ytringsfrihed. Det samme gælder markeds- og reguleringsspørgsmål, nationale strategier mod korruption, narkotika og menneskehandel og i transportsektorer. Den ændrede valglov, som er vedtaget, udgør et tilbageskridt. Valget i april 2009 vil blive omtalt i næste års rapport.

Marokko er fortsat en aktiv og konstruktiv ENP-partner og har gjort fremskridt på en lang række områder, som indgår i handlingsplanen. Reformerne til fremme af demokrati og menneskerettighederne kunne være en smule mere ambitiøse, men der er dog sket en vis udvikling f.eks. med vedtagelsen af en ny valglov, som styrker kvinders valgdeltagelse, foranstaltninger til bekæmpelse af korruption og tiltrædelse af FN-konventioner. De vedvarende mangler ved retsvæsenets funktion udgør dog en trussel mod de reformer, der er iværksat. Der består fortsat hindringer for pressefriheden. Dialogen med EU i visse følsomme sektorer er blevet yderligere udbygget, navnlig hvad angår bekæmpelse af organiseret kriminalitet og samarbejde om grænseforvaltningsspørgsmål. Man er ikke nået så langt med forhandlingerne om en tilbagetagelsesaftale som forventet. Der er sket fremskridt med forhandlinger om en gradvis liberalisering af handelen med tjenesteydelser og etableringsret og om landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter, fisk og fiskevarer. Den regering, som blev indsat efter valget i 2007, har gradvis iværksat en række strukturbetingede økonomiske reformer til trods for et ugunstigt økonomisk klima. På det socialpolitiske område er der ingen tegn på forbedringer: den andel af befolkningen, som lever under fattigdomsgrænsen, er blevet en smule reduceret, og uddannelses- og sundhedsbudgetterne er blevet hævet, og der er sket en betydelig forbedring af vandforsynings- og sanitetsinfrastrukturen. Men der forekommer stadig børnearbejde, og arbejdsløsheden blandt unge er bekymringsværdig. På mødet i associeringsrådet i oktober 2008 vedtog EU og Marokko et fælles dokument, som var udarbejdet af en ad hoc-arbejdsgruppe, om en styrkelse af de bilaterale forbindelser i form af en køreplan ("Advanced Status road map"), som skal implementeres i de kommende år. Arbejdsgruppen skal rapportere til associeringsrådet ved dets næste møde.

For **Den Palæstinensiske Myndighed** kunne der i 2008 registreres et vist fremskridt på flere områder i handlingsplanen, og PM tog også visse troværdige skridt til at gennemføre sin reform- og udviklingsplan. De bedste resultater noterer man i forbindelse med budgetkonsolidering og reform af sikkerhedssektoren. På det økonomiske område må der konstateres et dramatisk tilbageskridt i udviklingen af den private sektor i Gaza, hvor kun et minimum af humanitær bistand fik lov til at passere over grænsen under en ellers total blokade. Den økonomiske udvikling på Vestbredden blev også stærkt hæmmet af den vedvarende israelske besættelse og restriktionerne for bevægelsesfrihed og adgang. Den økonomiske udvikling generelt i de besatte palæstinensiske områder forblev derfor ringe (under 2 %), langt under befolkningstilvæksten til trods for en massiv tilstrømning af donorfinansiering. Også med hensyn til politisk reform og institutionsopbygning er der sket et tilbageskridt som følge af splittelsen mellem Vestbredden og Gaza. Flere forsøg på en forsoning mellem parterne er mislykkedes og har ført til en forringelse af menneskerettighedssituationen i begge territorier. Lovgivningsaktiviteten var begrænset, eftersom det palæstinensiske lovgivningsråd ikke kunne mødes.

Året sluttede med et af de alvorligste kapitler i den israelsk-palæstinensiske konflikt. Det vil blive nærmere behandlet i næste statusrapport.

Tunesien deltager som helhed betragtet aktivt i ENP. Dialogen i de relevante underudvalg om demokrati og menneskerettigheder er blevet yderligere udviklet, men der er stadig praktiske problemer med realisering af de aftalte mål, navnlig hvad angår forenings- og ytringsfrihed. Reform af retssystemet er en nødvendighed for at styrke retsstaten, et spørgsmål, som vil skulle løses for, at Tunesien virkelig kan nærme sig EU. Den dialog, der nu foregår i underudvalget om retlige anliggender og sikkerhed, burde bane vejen for et nærmere samarbejde om bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet, grænseforvaltning og migrationsanliggender. Der kan konstateres et betydeligt fremskridt med økonomisk reform og forskriftsreform, som har medført en betydelig vækst i den tunesiske økonomi og handelen med EU. Tunesien har gjort opmuntrende fremskridt inden for socialpolitikken med hensyn til sundhedspleje, skolegang, bekæmpelse af fattigdom og beskyttelse af kvinders rettigheder, men der skal endnu gøres en indsats. Tunesien er den første partner i regionen, som har indgået en frihandelsaftale om industrivarer, nemlig den 1. januar 2008 – to år forud for tidsplanen. Det er også det første land til at forhandle om en tvisbilæggelsesordning inden for rammerne af associeringsaftalen og paraferer en protokol herom i juli 2008. Der er indledt forhandlinger om en gradvis liberalisering af handelen med tjenesteydelser og etableringsret og om landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter, fisk og fiskevarer. På mødet i associeringsrådet i november udtrykte Tunesien interesse for et udvidet partnerskab af samme art, som det, der er aftalt med Marokko. EU har erklæret sig rede til aktivt at arbejde herfor.

Ukraine har gjort fremskridt på mange områder, som indgår i handlingsplanen. Reformtempoet har dog været aftagende som følge af vedvarende indenrigspolitisk ustabilitet og i andet halvår den tiltagende globale finansielle og økonomiske krise. Ukraine har ikke gjort fremskridt eller kun i begrænset omfang med en række vigtige politiske reformforanstaltninger, herunder forfatnings- og retsreform og bekæmpelse af korrupsion. Blandt vigtige resultater i rapporteringsperioden kan nævnes Ukraines tiltrædelse af Verdenshandelsorganisationen i maj 2008, gode fremskridt i forhandlingerne med EU om en associeringsaftale, også aspekter vedrørende et bredt og globalt frihandelsområde, indledningen i oktober af en dialog om indførelse af visumfrihed som et langsigtet perspektiv og fortsat positivt samarbejde med EU-grænsebistandsmissionen (EUBAM). Samarbejdet om FUSP-spørgsmål har også været positivt, idet Ukraine i næsten alle tilfælde, hvor der kunne blive tale herom, har tilsluttet sig FUSP-holdninger. I december 2008 indgik Ukraine og Kommissionen et nyt administrativt arrangement om nærmere samarbejde inden for civilbeskyttelse. I november blev der indledt forhandlinger om landets tiltrædelse af energifællesskabstraktaten. Samarbejdet om energi er blevet yderligere udviklet i forbindelse med aftalememorandummet om energi.

Forbindelserne med andre lande, som indgår i ENP, har udviklet sig positivt i 2008. Associeringsudvalget med **Algeriet** vedtog i september en køreplan for gennemførelsen af associeringsaftalen. Efter frigivelsen af de resterende politiske fanger i **Belarus** blev visumforbuddet mod nogle medlemmer af Belarus' regering suspenderet for en periode på 6 måneder. Forhandlingerne om en rammeaftale med **Libyen** begyndte i november 2008, og i december 2008 blev der paraferet en ajourført associeringsaftale med **Syrien**.

3. NYE RAMMER FOR EN STYRKELSE AF ENP

Den Europæiske Union fortsatte i 2008 med at styrke sine forbindelser med nabolandene inden for nye rammer, som supplerer de differentierede bilaterale forbindelser. Den fælles Afrika-EU-strategi, som omfatter fem ENP-lande, bidrager desuden fortsat til at realisere samme mål på basis af egne resultatorienterede og fokuserede partnerskaber.

Middelhavsunionen: mod et mere synligt partnerskab

Middelhavsunionen (MU) blev lanceret på Paristopmødet i juli 2008 med som formål at give en ny politisk impuls til EU's væsentlige forbindelser med dets partnere i Middelhavsområdet, sikre større ejerskab og give forbindelserne et mere konkret indhold og gøre dem mere synlige gennem regionale og subregionale projekter, som skal bygge videre på resultaterne af Barcelonaprocessen. Med hensyn til organisatorisk opbygning³ er det meningen, at MU skal have et projektorienteret sekretariat. På MU-ministermødet i november blev det besluttet, hvor sekretariatet skulle placeres (Barcelona), og der blev nået til enighed om, at Den Arabiske Liga skulle kunne deltage i alle møder på alle niveauer. Det blev også aftalt at oprette et forbindelseskantor for EU-Den Arabiske Liga på Malta.

Som et første sæt projekter, som skal udvikles som led i dette initiativ, kan nævnes oprensning af Middelhavet, etablering af motorveje til søs og til lands, civilbeskyttelsesinitiativer til at imødegå naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer, en solenergiplan for Middelhavet, indvielse af Euro-Middelhavsuniversitetet i Slovenien og Middelhavs-erhvervsudviklingsinitiativet, som fokuserer på mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder.

Sortehavssynergien: første gennemførelsesår⁴

Der fandt et udenrigsministtermøde sted i Kyiv i februar 2008. I den vedtagne fælleserklæring nævnes som indsatsområder på regionalt plan energi, transport, kommunikation, handel, miljø, søfartspolitik, fiskeri, migration, retshåndhævelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

Sortehavssynergien har også tiltrukket sig stor interesse fra ngo'ers side. Det første af en række seminarer med berøring til civilsamfundet om menneskerettighedsspørgsmål fandt sted i maj 2008 i Moldova. Der er oprettet en samarbejdsplatform for migration.

Kommissionen har indledt sonderende drøftelser med landene i regionen om udvidelse af de transeuropæiske net, og der blev i december 2008 afholdt et ministermøde i Baku. Kommissionen har sat stærkere fokus på sikkerhed til søs og er begyndt at implementere konceptet med blå motorveje i Sortehavet. Der er også gået arbejde i gang med at udvide det fælles luftfartsområde til Sortehavslandene. Kommissionen er begyndt at træffe forberedelser til Det Europæiske Fællesskabs tiltrædelse af Bucharest-konventionen om beskyttelse af Sortehavet mod forurening. Bulgarien og Rumænien har stillet formelle forslag til ændring af konventionen, således at Det Europæiske Fællesskab kan blive part heri.

Forslag til et østpartnerskab⁵

Kommissionen stillede i december 2008 forslag til et østpartnerskab for at tilgodese EU's strategiske interesse i stabilitet, bedre regeringsskik og økonomisk udvikling ved dets østlige grænser, for at hjælpe EU's partnere med at konsolidere statens fundament og suverænitæt, også gennem demokratiske reformer, og for at imødekomme deres erklærede ønske om en intensivning af forbindelserne med EU. I sit forslag trækker Kommissionen en grænse i

³ KOM(2008) 319 - Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet - Barcelonaprocessen: Middelhavsunionen.

⁴ KOM(2008) 391 - Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet - Rapport om Sortehavssynergiens første gennemførelsesår.

⁵ KOM(2008) 823 - Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet - Østpartnerskabet.

forhold til det regionale samarbejde inden for rammerne af Sortehavssynergien for at opnå den størst mulige komplementaritet med dette initiativ, som netop er ved at træde ind i sin operationelle fase.

Meddelelsen om østpartnerskabet indeholder en række ambitiøse policyforslag til etablering af mere uddybende forbindelser med de østeuropæiske og sydkaukasiske lande for at fremme politisk inddragelse, yderligere økonomisk integration og gradvis fremme mobiliteten med fuldstændig visumliberalisering som et langsigtet mål. Partnerskabet skal have både en bilateral og en multilateral dimension. På det multilaterale niveau skal der oprettes "samarbejdsplatforme" vedrørende demokrati, god regeringsskik og stabilitet, økonomisk integration og tilnærmelse til EU-politikker, energisikkerhed og mellemfolkelig kontakt. Det Europæiske Råd hilste på mødet i marts 2009 Kommissionens forslag velkommen.

Østpartnerskabet vil blive lanceret på topmødet den 7. maj 2009 og blive struktureret på årlige udenrigsministermøder og topmøder hver andet år. De første møder på de tematiske platforme forventes kort efter lanceringen af initiativet.

4. VIRKNINGERNE AF DEN GLOBALE FINANSIELLE OG ØKONOMISKE KRISE

Den globale finansielle krise har påvirket partnerlandenes realøkonomi på forskellig måde.

Indtil videre er det de østlige nabolande, som er blevet alvorligst påvirket af de ændrede globale økonomiske vilkår. Disse lande, hvis dynamiske vækst i de foregående år i hovedsagen kunne tilskrives tilstrømning af udenlandsk kapital (i form af udenlandske direkte investeringer, bankkreditter og i visse tilfælde pengeoverførsler), lider nu under, at de internationale kapital- og kreditmarkeder er ved at løbe tør. For flere lande i regionen forværres det finansielle sammenbrud af et dramatisk fald i prisen på eksportråvarer, som en del lande i regionen er stærkt afhængige af: energi, metaller og landbrugsråvarer. Det kan få sociale konsekvenser med risiko for større sårbarhed og fattigdom, som gør sociale initiativer og reformer mere hastende og påkrævede.

Den største økonomi mod øst i Ukraine led under et kraftigt økonomisk tilbageslag i 2008: handelsvilkårene med faldende eksportpriser på stål og den globale finansielle krise afslørede bank- og virksomhedssektorens sårbarhed over for en afbrydelse af udenlandsk finansiering. BNP i faste priser faldt betydeligt og reducerede den økonomiske vækst som helhed til ca. 2,5 % for hele året. Afmatningen af den ukrainske økonomi, som forventes at fortsætte i 2009, har også påvirket lande, for hvilke Ukraine er en vigtig handelspartner såsom Moldova og Belarus.

De ukrainske myndigheder indgik hurtigt en standbyaftale med IMF om ca. 12,8 mia. EUR på basis af et globalt økonomisk stabiliseringsprogram. Første tranche er udbetalt, og der er drøftelser i gang om IMF's praktiske betingelser for anden tranche. Ukraines offentlige og offentligt garanterede gæld forblev på et bæredygtigt niveau i 2008. Hovedproblemet er refinansiering af bankers og virksomheders kortfristede udlånsgæld. Lovgivningen til at løse bankernes problemer blev ændret på basis af antikriselovgivning i november 2008. Gennemførelsen af denne lovgivning er en topprioritet for myndighederne i 2009, således at levedygtige banker kan fortsætte med udlånsvirksomhed og dermed støtte et genopsving i økonomien.

Ukraine er ikke det eneste land i regionen, som modtog finansiel støtte til Bretton-Woodsinstitutionerne. IMF har allerede finansieringsaftaler med Georgien, Belarus og Armenien. Moldova forventes at følge trop i år.

I Middelhavsregionen har den ringe internationale integration af finanssektoren og en forsigtig lånepolitik sammen med en relativ ringe afhængighed af eksterne finansstrømme betydet, at de finansielle institutioner i vid udstrækning har været beskyttet mod konsekvenserne af subprimekrisen og overdreven lånefinansiering. De indenlandske banker har ikke været berørt af den globale kreditstramning og er blevet ved med at yde kredit til økonomien, selvom deres begrænsede adgang til lånoptagelse i udlandet hæmmede den fremtidige kreditvækst og en bredere finansieringsformidling.

For ENP-området som helhed udgør den globale finansielle og økonomiske krise imidlertid en risiko for visse nøglesektorer i økonomien i 2009, f.eks. pengeoverførsler, eksportindustrier, turisme og byggeri. De ringe udsigter for vækst i Europa medfører en særlig risiko, fordi EU er det vigtigste eksportmarked og beskæftiger en stor del af de udenlandske arbejdstagere, som sender penge hjem til hjemlandet. Eksporten kan også blive påvirket af konkurrence fra lande med lavere lønninger. Udenlandske investeringer vil også kunne blive hæmmet på grund af tilbageslaget i Europa. Omfanget af de udenlandske direkte investeringer vil også kunne svinde, hvis europæiske firmaer beslutter at udsætte investering. Likviditetsmanglen i banksektoren i de udviklede lande vil kunne hæmme privatiseringsprocessen i partnerlandene. Smv'er vil kunne få endnu flere problemer med adgang til finansiering, som i svær grad kan påvirke deres erhvervsaktivitet. En afsmittende virkning af krisen på EU's naboer vil forværre den allerede høje arbejdsløshed blandt unge især og yderligere true beskæftigelsen og sociale reformer.

I en situation med økonomisk krise er handel og handelsrelaterede prioriteter i ENP-handlingsplanerne blevet af endnu større betydning end nogensinde. En fortsat regional økonomisk integrationsproces blandt nabolandene skal også sikres.

Som en reaktion på G20-topmødet i London har Kommissionen i en nylig meddelelse⁶ hurtigt identificeret og koordineret foranstaltninger, som EU som helhed skal træffe i år til at støtte partnerlandene i deres forsøg på at håndtere konsekvenserne af den globale finanskrisen. Europa-Kommissionen vil med dette in mente bl.a. fremskynde midtvejsrevisionen af sine programmer for ekstern bistand i 2009 og 2010 for deri at indarbejde de nye behov og prioriteter.

5. KONKLUSIONER

Et voksende partnerskab, som bygger på gensidig afhængighed

EU's forbindelser med nabolandene har således alt i alt udviklet sig positivt til trods for den vanskelige internationale kontekst. Denne trend afspejles i det generelle fremskridt, som de førende blandt ENP-landene har gjort, og som beskrives i 2008-meddelelsen, såvel som i udviklingen med de andre lande, herunder dem, der i øjeblikket ikke fuldt ud deltager i denne politik. Den afspejles både i, hvor omfattende de bilaterale forbindelser er, og i det voksende net af multilaterale initiativer. Kriserne i 2008 og de resterende problemer i partnerlandene

⁶ KOM(2009) 160 af 8.4.2009: Støtte til udviklingslandene til at håndtere krisen.

har kun understreget den strategiske begrundelse for en styrkelse af ENP, som kan yde håndgribelig og troværdig støtte til at skabe gensidig sikkerhed og velfærd.

Flere lande har anmodet om, at de positive resultater omsættes i en formel opgradering af deres forbindelser med EU. Det beviser ENP's tiltrækningskraft og den positive stimulerende virkning af en resultatbaseret differentieret politik. En sådan opgradering vil kunne institutionalisere og øge de politiske udvekslinger, inddrage landet yderligere i EU's økonomiske område og skabe større integration på forskellige politikområder. Kommissionen mener, at EU bør være åben over for sådanne anmodninger, ikke mindst for at hjælpe med at holde reformerne i partnerlandene i gang. En formel opgradering forudsætter tilslutning til fælles værdier, og at det pågældende partnerland med gennemførelsen af handlingsplanen kan bevise, at det er indstillet på at gå ud over de fastlagte rammer, navnlig med hensyn til demokratisk praksis, respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder og retsstaten.

Løsning af problemer med forvaltningspraksis og økonomien

EU's virkemidler til at gennemføre ENP afpudses med tiden. Kommissionen vil fortsætte med at føre en differentieret politik, som afpasses efter situationen i hvert partnerland, men den vil samtidig sikre, at metoder og instrumenter, som med succes anvendes i et land eller en region, eventuelt kopieres i andre ENP-lande. Der vil i forbindelserne med EU's naboer mod syd også kunne overvejes forslag som dem, der er omhandlet i meddelelsen om østpartnerskabet, f.eks. en mere global tilgang til institutionsopbygning eller nationale politikker til støtte af social og økonomisk samhørighed.

Den finansielle støtte, der ydes i tilslutning til partnernes reformer, skal også tilpasses nye prioriteter, som følger af nyopståede problemer. Dette vil komme tydeligt til udtryk i Kommissionens ENPI-programmeringsforslag for perioden 2011-2013.

Den generelle mangel på udvikling i forbindelse med forvaltningsskik, som man har konstateret i 2008, tydeliggør, at EU og dets partnere skal gøre en ekstra indsats, både i form af en mere intensiv politisk dialog og skræddersyet bistand, også fra faciliteten for god forvaltningspraksis, som fortsat er et vigtigt politisk virkemiddel. Kommissionen vil tage stilling til de kommende tildelinger fra denne facilitet i lyset af analysen i denne meddelelse og de dertil knyttede landerapporter.

Den vedvarende dybe globale finansielle og økonomiske krise understreger på den ene side behovet for, at partnerlandene holder gang i de økonomiske reformer og afholder sig fra protektionistiske og handelsforvridende foranstaltninger, men på den anden side også et behov for håndgribelig støtte fra EU. I den forbindelse foreslår Kommissionen

- i sine regelmæssige kontakter med partnerne at sikre en intensiv dialog om metoder til at imødegå den finansielle krise og dens økonomiske og sociale konsekvenser, og særlig til at afbøde virkningerne for de mest udsatte grupper og samtidig arbejde videre på at skabe anstændige arbejdsvilkår og sikre en bæredygtig økonomisk og social udvikling
- at bidrage til at løse kortfristede likviditetsproblemer affødt af den finansielle krise ved hjælp af EF-lån i form af makrofinansiel bistand, som bevilges i samarbejde med Den Internationale Valutafond og i overensstemmelse med IMF-programvilkårene. Hvis andre midler til at fylde garantifonden for aktioner i forhold til tredjelande skulle vise sig at være utilstrækkelige til at dække behovene, kunne det overvejes at reservere midler til

fremtidige ENPI-gavebistand. Kommissionen appellerer endvidere til medlemsstaterne om at overveje at yde bilateral makroøkonomisk bistand til ENP-lande, på samme måde koordineret med IMF

- at styrke regelværket for den finansielle sektor og de finansielle institutioner, som kan sikre en ordentlig overvågning af finansmarkederne (centralbanker, bank- og finanssektorens tilsynsmyndigheder, værdipapirkommissioner osv.) ved hjælp af teknisk bistand og eventuelt twinningprogrammer i de næste to år. Som led i denne ekstra støtte vil det blive undersøgt, om Den Europæiske Centralbank og de nationale centralbanker i Eurosystemet kan yderligere udvide deres programmer for teknisk bistand til partnerlandenes centralbanker
- at ansøre EIB og EBRD til at udvide deres lånetransaktioner, også mod øst
- at imødegå den økonomiske krise med handels- og investeringsstøtte. Det kunne indebære en prioritering af smv-faciliteten som led i østpartnerskabet og, hvis der er ekstra midler til rådighed, et ekstra bidrag til Euro-Middelhavs-faciliteten for investeringer og partnerskab (FEMIP) og/eller Naboskabsinvesteringsfaciliteten (NIF).