



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.3.2003
KOM(2003)104 endelig

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

**Det bredere europæiske naboskab: en ny ramme for forbindelserne med vores naboer i
øst og syd**

Liste over forkortelser

BNP:	Bruttonationalproduktet
EBRD:	Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling
EFSP:	Den europæiske forsvars- og sikkerhedspolitik
EIB:	Den Europæiske Investeringsbank
ERA:	Det europæiske forskningsrum
EU:	Den Europæiske Union
FEMIP:	Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership (lånefaciliteten for investeringer og partnerskab mellem EU og Middelhavsområdet)
FN:	De Forenede Nationer
FTU:	Forskning og teknologisk udvikling
FUSP:	EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik
ILO:	Den Internationale Arbejdsorganisation
Interreg:	EU-program, der skal stimulere det interregionale samarbejde i EU
Meda:	EU's bistandsprogram for Middelhavslandene
MFA:	EU's makrofinansielle bistand
NDEP:	Miljøpartnerskabet inden for rammerne af den nordlige dimension
NIS:	De nye uafhængige stater (Armenien, Aserbajdsjan, Belarus, Georgien, Turkmenistan, Kasakhstan, Kirgisistan, Moldova, Tadsjikistan, Ukraine, Usbekistan)
OSCE:	Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa
Phare:	EU's bistandsprogram for de centraleuropæiske kandidatlande
Prince:	Informationsprogram for europæiske borgere
Regelværket:	EU-regelværket (EU-lovgivning)
Tacis:	EU's faglige bistandsprogram for Samfundet af Uafhængige Stater
TEN:	Transeuropæiske net
Vestlige NIS- lande:	De vestlige nye uafhængige stater (Ukraine, Moldova og Belarus)
WTO:	Verdenshandelsorganisationen

1. ET BREDERE EUROPA: UDFORDRINGEN, DER SKAL TAGES OP

Den 1. maj 2004 træder Den Europæiske Union ind i en ny og historisk fase. Et udvidet EU med 25 lande, en samlet befolkning på over 450 millioner og et BNP på næsten 1 000 mia. EUR vil give EU væsentlig større politisk, geografisk og økonomisk vægt på det europæiske kontinent. Udvidelsen vil sætte skub i væksten og beskæftigelsesmulighederne i EU inden for en ramme af fælles værdier og respekt for de grundlæggende frihedsrettigheder. Nye mønstre i bevægeligheden for personer, kapital, varer og tjenester vil øge mangfoldigheden med hensyn til kulturer og traditioner. Uden for EU's grænser vil udvidelsen ændre formerne for EU's politiske og økonomiske forbindelser med andre dele af verden.

Udvidelsen vil sætte fart i bestræbelserne på at bringe EU nærmere til de 385 mio. indbyggere i landene ved de ydre sø- og landegrænser, dvs. Rusland, de vestlige nye uafhængige stater ("de vestlige NIS-lande") og de sydlige Middelhavslande¹. De nye medlemsstaters tiltrædelse vil gøre det endnu vigtigere for EU at styrke forbindelserne med de nye naboer. I det kommende tiår og længere frem endnu vil EU's evne til at skabe sikkerhed, stabilitet og bæredygtig udvikling for sine medborgere være uløseligt forbundet med EU's indsats for at skabe et tæt samarbejde med sine naboer.

Den gensidige afhængighed - både politisk og økonomisk - mellem EU og dets naboer er allerede en realitet. Euroen er blevet en vigtig international valuta, og det har skabt nye muligheder for at udbygge de økonomiske forbindelser. Med den øgede geografiske nærhed får det udvidede EU og de nye naboer begge en interesse i at fremme de transnationale handels- og investeringsstrømme samt en endnu vigtigere fælles interesse i at samarbejde om at imødegå grænseoverskridende trusler - lige fra terrorisme til luftbåren forurening. Nabolandene er EU's vigtigste samarbejdspartnere, både når det gælder om at øge vores gensidige produktion, økonomiske vækst og udenrigshandel, skabe et udvidet område med politisk stabilitet og en fungerende retssikkerhed og at fremme den gensidige udveksling af menneskelig kapital, idéer, viden og kultur.

Det er EU's pligt, ikke bare over for sine egne og de nye medlemsstaters medborgere, men også over for sine nuværende og kommende naboer, at sikre en fortsat social samhørighed og økonomisk dynamisme. EU må gøre en aktiv indsats for at øge det samarbejde og den integration på regionalt og subregionalt plan, der er en forudsætning for den politiske stabilitet, fremme den økonomiske udvikling og mindske fattigdommen og de sociale forskelle i vores fælles miljø.

For EU's vedkommende skal dets politik på samtlige områder (bl.a. udenrigs-, sikkerheds-, handels-, udviklings- og miljøpolitikken) kunne leve op til denne udfordring. Rådet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) gav ved sit møde i november 2002 startskuddet til arbejdet og lagde i den forbindelse særlig vægt på situationen for Ukraine, Moldova og Belarus, som bliver nye naboer ved EU's landegrænse. Det Europæiske Råds møde i København i december 2002 bekræftede,

¹ De sydlige Middelhavslande: Algeriet, Egypten, Israel, Jordan, Libanon, Libyen, Marokko, Den Palæstinensiske Myndighed, Syrien og Tunesien. De vestlige NIS-lande: Ukraine, Moldova og Belarus.

at EU burde se udvidelsen som en anledning til at styrke forbindelserne med sine naboer på grundlag af fælles værdier². Det blev igen fremhævet, at **EU bør undgå at trække nye skillelinjer i Europa og bør fremme stabilitet og velstand på begge sider af de nye grænser**. Rådet bekræftede på ny, at udvidelsen vil styrke forbindelserne med **Rusland** og opfordrede til at **udbygge forbindelserne med Ukraine, Moldova, Belarus og de sydlige Middelhavslande på grundlag af en langsigtet strategi til at fremme reformer, bæredygtig udvikling og handel**³. Samtidig bekræftede Rådet, at **landene i det vestlige Balkan, der deltager i stabiliserings- og associeringsprocessen, har et europæisk perspektiv**.

I denne meddelelse undersøges det, hvordan man kan styrke rammerne for EU's forbindelser med de nabolande, der i øjeblikket ikke har udsigt til medlemskab af EU⁴. Den omhandler således ikke EU's forbindelser med de resterende kandidatlande - Tyrkiet, Rumænien og Bulgarien - eller de vestlige Balkanlande. Ifølge meddelelsen kan en øget gensidig afhængighed - både politisk og økonomisk - i sig selv være med til at fremme stabilitet, sikkerhed og bæredygtig udvikling, både i og uden for EU. Det foreslås, at **EU bør sigte mod at udvikle et område med velstand og et godt naboskab - en "kreds af venner" - med hvilket EU har tætte og fredelige forbindelser baseret på samarbejde**.

EU's nabolande bør tilbydes mulighed for en større økonomisk integration med EU til gengæld for deres konkrete fremskridt i overensstemmelse med fælles værdier og faktiske gennemførelse af politiske, økonomiske og institutionelle reformer, herunder tilpasning af lovgivningen til regelværket. Derfor bør **Rusland, de vestlige NIS-lande og de sydlige Middelhavslande tilbydes mulighed for at deltage i EU's indre marked og i en videre integration og liberalisering for at fremme den frie bevægelighed for personer, varer, tjenester og kapital (de fire friheder)**.

2. NABOSKAB – FORSKELLIGE LANDE, FORSKELLIGE INTERESSER

Forholdene i Rusland, de vestlige NIS-lande og de sydlige Middelhavslande adskiller sig væsentligt fra hinanden, uanset hvilket sammenligningsgrundlag man anvender. 1900-tallet var præget af drastiske geografiske, politiske og kulturelle ændringer, både på det europæiske kontinent og i Middelhavsområdet. Disse begivenheder har ikke nødvendigvis medført, at landene har nærmet sig hinanden.

Variationen og intensiteten i EU's nuværende forbindelser med de nye nabolande og i landenes indbyrdes forbindelser afspejler disse forskelle. F.eks. er der kun sket få fremskridt i EU's forbindelser med Belarus siden 1996, mens der i de sidste par år har været en hurtig udvikling i dialogen og samarbejdet mellem EU og Rusland med hensyn til politiske og sikkerhedsmæssige spørgsmål, energi, miljø, videnskab og teknologi. En ny naboskabspolitik vil blot være en af søjlerne i det overordnede strategiske partnerskab mellem EU og Rusland.

² Bl.a. demokrati, respekt for menneskerettighederne og retsstaten, som anført i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

³ Europa-Parlamentet har også efterlyst større opmærksomhed om forholdet til de nye naboer, senest i sin betænkning af 12. februar 2003 om forbindelserne mellem EU og Belarus.

⁴ Det Sydlige Kaukasus falder på grund af sin beliggenhed foreløbig også uden for initiativets geografiske dækningsområde.

NABOSKAB OG EU-MEDLEMSKAB

- Ifølge artikel 49 i EU-traktaten kan enhver europæisk stat ansøge om at blive medlem af Unionen. Potentielle kandidatlande skal opfylde kriterierne for medlemskab, dvs. demokrati, retsstaten, menneskerettigheder, respekt for mindretal, en fungerende markedsøkonomi og evnen til at klare konkurrencepresset samt til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab (hvilket indebærer en faktisk gennemførelse af EU's lovgivning og politik).
- Udsigten til medlemskab har vist sig at skabe stor vilje til reformer. Udvidelsen har uden tvivl været EU's stærkeste udenrigspolitiske instrument.
- I nogle tilfælde er spørgsmålet om et eventuelt medlemskab allerede afklaret. For de ikke-europæiske Middelhavspartnere er tiltrædelse af EU f.eks. blevet udelukket. Andre tilfælde er imidlertid stadig åbne, f.eks. hvad angår de europæiske lande, der har givet klart udtryk for deres ønske om at tiltræde EU.
- I praksis forudsætter enhver beslutning om en yderligere udvidelse af EU imidlertid en debat om, hvor langt EU's yderste grænser bør strække sig. De nuværende kandidatlande bør inddrages i denne debat i størst mulig omfang.
- Formålet med den nye naboskabspolitik er derfor at fastlægge rammerne for udviklingen af en ny form for forbindelser, der på mellemlang sigt hverken omfatter muligheden for medlemskab eller en rolle i EU's institutioner. De praktiske spørgsmål, der er forbundet med nærhed og naboskab, bør derfor undersøges uafhængigt af spørgsmålet om tiltrædelse af EU.

Regional handel og integration er en klar målsætning for EU's Middelhavspolitik, ikke mindst på grund af de positive virkninger, som et større marked i Middelhavsområdet vil få for den regionale politiske og økonomiske stabilitet. EU har frihandelsaftaler med landene i det sydlige Middelhavsområde, og målet for Barcelona-processen er, at disse aftaler nu skal udvides til også at omfatte andre varer samt tjenestesektoren. Det tilstræbes også at opnå regional integration gennem hurtig forhandling og gennemførelse af frihandelsaftaler mellem samarbejdspartnerne i Middelhavsområdet og med Tyrkiet, der indgår i en toldunion med EU. Nogle af associeringsaftalerne med EU er stadig ikke ratificeret⁵, men Middelhavspartnerne opfordres allerede til at tilnærme deres lovgivning med hensyn til det indre marked.

I modsætning til EU's aftalemæssige forbindelser med alle de andre nabolande, omfatter partnerskabs- og samarbejdsaftalerne med Rusland, Ukraine og Moldova ikke handelspræferencebehandling og fasttæller ingen tidsplan for tilnærmelsen af lovgivningen.

Med tanke på disse forskellige udgangspunkter og mål er det klart, at EU's nye tilgang ikke kan være ens for alle. Nabolandene befinder sig på forskellige trin i deres

⁵ Associeringsaftalerne med Tunesien, Israel, Marokko, Den Palæstinensiske Myndighed og Jordan er trådt i kraft. Aftalerne med Egypten, Libanon og Algeriet skal stadig ratificeres, og der er i øjeblikket forhandlinger om en associeringsaftale med Syrien.

reformproces og økonomiske udvikling, og derfor kan deres fremskridt ikke forventes at ske i samme takt i det kommende tiår.

På den anden side fremgår det med stigende tydelighed, at EU har mange fælles interesser med hvert enkelt af sine nabolande. Alle de nye nabolande står over for de muligheder og udfordringer, der er forbundet med **nærhed, velstand og fattigdom**.

Nærhed

Den geografiske nærhed indebærer både muligheder og udfordringer for EU og dets naboer. I Barcelona-erklæringen fra 1995 erkendte EU og Middelhavspartnerne, at det på grund af deres geografiske nærhed var vigtigt at udvikle en samlet politik baseret på tæt samarbejde, hvilket gik igen i forhandlingerne om associeringsaftaler med hvert enkelt land. I de partnerskabs- og samarbejdsaftaler, der er indgået med Rusland, Ukraine og Moldova, er parterne også blevet enige om, at der er behov for at etablere et stærkt partnerskab, der bygger på historiske bånd og fælles værdier. Hensigten er, at begge former for aftaler skal fremme overgangsprocessen ved at give EU og partnerlandene mulighed for gradvis at nærme sig hinanden og skabe et større område for samarbejdet.

Den geografiske nærhed gør det endnu vigtigere at behandle en række spørgsmål, der er forbundet med, men ikke begrænset til, forvaltningen af den nye eksterne grænse og grænseoverskridende bevægelser. EU og dets naboer har en gensidig interesse i at samarbejde, både bilateralt og regionalt, for at sikre, at migrationspolitik, toldprocedurer og grænsekontrol ikke hindrer eller forsinker personer eller varer i at krydse grænserne på legitim vis. Infrastruktur, effektiv grænseforvaltning og indbyrdes forbundne transport-, energi- og telekommunikationsnet bliver stadig vigtigere for at øge samhandelen og de gensidige investeringer. Som led i nærhedspolitikken får grænseoverskridende kulturelle forbindelser større betydning, ikke mindst mellem befolkningsgrupper med samme etniske/kulturelle tilhørsforhold. På samme vis vil det kræve en fælles strategi at tackle truslerne for den gensidige sikkerhed, uanset om der er tale om grænseoverskridende miljømæssige og nukleare risici, smitsomme sygdomme, illegal indvandring, smugling, organiseret kriminalitet eller terroristnet.

Velstand og fattigdom

EU's nye strategi for nabolandene kan ikke begrænses til grænseregionerne alene. For at EU kan samarbejde med sine nabolande om at skabe et område med delt velstand og stabilitet, må nærhedspolitikken gå hånd i hånd med en indsats for at fjerne de dybereliggende årsager til politisk ustabilitet, økonomisk sårbarhed, institutionelle mangler, konflikter samt fattigdom og social udstødelse⁶.

Hovedparten af EU's sydlige og østlige naboer har et nominelt BNP pr. indbygger på under 2 000 EUR⁷. I de sidste ti år er fattigdommen og den sociale udstødelse steget kraftigt i Rusland og de vestlige NIS-lande som følge af en faldende produktion og

⁶ Som anført i Rådets og Kommissionens erklæring om EU's udviklingspolitik af 10. november 2000.

⁷ Se bilag vedrørende statistikker om BNP, handel og investeringer, migration og bistand.

øget ulighed i indkomstfordelingen. Dette har øget risikoen for social og politisk uro. I Rusland er BNP stadig en tredjedel lavere end i 1989, og i Moldova ligger BNP fortsat under halvdelen af det tidligere niveau. Mindre kendt er det måske, at Middelhavslandene også har haft en meget ringe vækst i BNP pr. indbygger. Egypten, Israel og Tunesien er de eneste lande, der har haft en vækst på over 2 % siden 1975, mens Algeriet f.eks. har haft en lettere negativ vækst. Kun landene syd for Sahara har haft en ringere samlet vækst end disse to regioner. Moldova er langt det fattigste naboland (417 EUR pr. indbygger⁸), mens Ukraine er det næstfattigste (855 EUR). Israel er det rigeste af EU's nabolande (19 578 EUR), Libanon er det næstrigeste (5 284 EUR), selv om dets BNP er væsentligt lavere, og Rusland følger noget efter begge lande (2 382 EUR). En gruppe af lande – Belarus, Egypten, Marokko, Vestbredden/Gaza og Syrien – har opnået et BNP pr. indbygger, der ligger tre til fire gange højere end Moldovas (1 292 EUR - 1 663 EUR).

På trods af den træge økonomiske vækst har Middelhavsregionen længe haft en lav absolut fattigdom⁹. Den relative fattigdom er imidlertid et problem, da næsten 30 % af befolkningen lever for under 2 USD om dagen, og der stadig er udbredt analfabetisme. Kun 0,6 % af befolkningen benytter sig af internettet, og kun 1,2 % har adgang til en computer¹⁰. I Rusland og de vestlige NIS-lande er fattigdommen steget betydeligt siden 1990. I Rusland er udviklingen dog vendt noget i de seneste år.

Demokrati, pluralisme, respekt for menneskerettigheder, de borgerlige frihedsrettigheder, retsstaten og de grundlæggende arbejdsnormer er alle afgørende forudsætninger for politisk stabilitet og for en fredelig og vedvarende social og økonomisk udvikling. Næsten alle landene i Middelhavsregionen, de vestlige NIS-lande og Rusland har en fortid med enevælde og udemokratisk regeringsførelse samt svage resultater med at beskytte menneskerettighederne og den individuelle frihed. De vestlige NIS-lande og Rusland har gennem de sidste 12 år generelt set taget skridt til at indføre demokrati og markedsinstitutioner. De politiske reformer i de fleste Middelhavslande er imidlertid ikke skredet så hurtigt frem som ønsket.

Handel og investeringer er afgørende for at forbedre den økonomiske vækst og beskæftigelsen. Det vil kræve yderligere omfattende investeringer i Rusland, de vestlige NIS-lande og Middelhavslandene at gøre energiforsyningen sikker og bæredygtig. Samtidig er der et presserende behov for økonomisk diversificering i retning mod arbejdskraftintensive og jobskabende industrier og tjenester, ikke kun i de forholdsvis ressourcefattige lande, som f.eks. Ukraine, Moldova, og Marokko, men også i de energirige lande, som f.eks. Algeriet og Rusland. Energi tegner sig for hovedparten af importen fra begge regioner, især hvad angår handelen med Rusland og i mindre udstrækning med de vestlige NIS-lande og de sydlige Middelhavslande, hvor tekstil og landbrugsprodukter udgør en væsentlig del af importen fra visse lande (Moldova, Marokko og Tunesien). I 2001, hvor oliepriserne var høje, beløb eksporten til EU fra Rusland og de vestlige NIS-lande samt de sydlige Middelhavslande sig til ca. 60 mia. EUR for hver af de to regioner, mens importen fra EU kun udgjorde lidt over 50 % af eksporten for dem begge. Til sammenligning lå Ungarns samlede import fra og eksport til EU i 2001 hver især på ca. 25 mia. EUR. Nabolandene har alle

⁸ Nominelle skøn for 2001, EBRD Transition Report update, 2002.

⁹ Personer med en indtægt på under 1 USD pr. dag, målt i købekraftspariteter.

¹⁰ UNDP's "Arab Human Development Report".

problemer med lave direkte udenlandske investeringer, sammenlignet med lande på tilsvarende udviklingstrin og set i forhold til deres behov. De udenlandske investeringer pr. indbygger i Rusland svarer f.eks. til under en sjettedel af niveauet i Polen, og desuden har Rusland lidt under en årlig indenlandsk kapitalflugt på 20 mia. USD i de sidste 10 år.

FREMME AF DET REGIONALE OG INTERREGIONALE SAMARBEJDE

- Euro-Middelhavs-partnerskabet danner en stærk politisk ramme om EU's forbindelser med Middelhavslandene. Siden Barcelona-erklæringen blev vedtaget i 1995, har den dannet grundlag for fortsat dialog og samarbejde på trods af de politiske uroligheder i regionen.
- Hvad angår den bilaterale dimension af EU's forbindelser er den grundlæggende ramme den samme for begge landegrupper, nemlig associeringsaftaler eller partnerskabs- og samarbejdsaftaler, herunder politisk dialog, ledsaget af nationale Meda/Tacis-programmer og aftaler om specifikke spørgsmål (tilbagebetaling, fiskeri osv.). Den største forskel er, at denne ramme for Middelhavsområdet omfatter en særlig regional dimension, der skal fremme initiativer og samarbejde mellem regionerne inden for en række forskellige sektorer. Denne politik for det interregionale samarbejde, der supplerer den bilaterale ramme, består af tre områder, som er defineret i Barcelona-erklæringen, nemlig politiske og sikkerhedsmæssige, økonomiske og finansielle samt sociale, kulturelle og menneskelige spørgsmål. Siden 1995 har udenrigsministrene fra 15+12 afholdt syv møder, og forskellige fagministre har afholdt 16 møder. Disse møder har givet startskuddet til en række fælles samarbejdsinitiativer, der finansieres under de regionale Meda-programmer.
- Ved den kommende ydre grænse mod øst har de vestlige NIS-lande allerede et ret udbygget regionalt økonomisk samarbejde, der er koncentreret om traditionelle handels- og investeringsstrømme til og fra Rusland. EU har imidlertid hidtil ikke lagt stor vægt på at fremme det regionale politiske samarbejde og/eller den regionale økonomiske integration i sin politik for Rusland og de vestlige NIS-lande.
- Den nordlige dimension er på nuværende tidspunkt den eneste regionale ramme for EU's samarbejde med de østlige partnere om transnationale og grænseoverskridende spørgsmål. Det er imidlertid kun Rusland, der deltager i dette samarbejde.
- Som led i EU's nye naboskabspolitik vil der blive lagt stor vægt på at øge samarbejdet og integrationen på regionalt og subregionalt plan mellem de sydlige Middelhavslande. Muligheden for at iværksætte nye initiativer til at fremme det regionale samarbejde mellem Rusland og de vestlige NIS-lande vil også blive undersøgt. Disse initiativer vil kunne bygge på den nordlige dimension og gøre det muligt at fastlægge en bredere og mere omfattende strategi for nabolandene.

For at den øgede økonomiske vækst kan komme alle sektorer i samfundet til gode, må der gøres en aktiv indsats for at fremme den sociale integration via gensidigt forstærkende økonomiske, beskæftigelsesmæssige og sociale foranstaltninger. Det er ligeledes vigtigt at gøre en indsats på områder som uddannelse, sundhed og boliger. En større økonomisk effektivitet bør også gå hånd i hånd med en større miljøeffektivitet. Alvorlig miljøforurening og store mangler i forvaltningen af nukleart og giftigt affald påvirker befolkningens sundhed og levestandard i mange af nabolandene og er i visse lande med til at forkorte den forventede levetid. Samtidig hermed forværres de nuværende og, endnu vigtigere, de fremtidige udsigter for den

økonomiske vækst af den uøkonomiske og ineffektive udnyttelse af naturressourcerne.

Der er også behov for et fungerende retssystem med stærke tilsynsmyndigheder og uafhængige domstole, der har beføjelser til at beskytte ejendomsretten, med henblik på at intensivere den økonomiske aktivitet og produktionen og at øge den økonomiske vækst.

Konflikters negative virkninger for den økonomiske og politiske udvikling, navnlig hvis de er af længere varighed, kan ikke overvurderes. Virkningerne er ikke kun nationale, for så længe konflikterne står på, er der fare for, at de spreder sig til andre lande. Gennem de sidste 50 år har konflikter og politisk splittelse i Middelhavsområdet (det vestlige Sahara og Palæstina) kraftigt forsinket udviklingen i regionen. Ikke-anerkendte småstater såsom Transdnjestrien udgør en magnet for organiseret kriminalitet og kan destabilisere eller afspore processen med institutionsopbygning, politisk konsolidering og bæredygtig udvikling.

EU har en klar interesse i at sikre, at disse fælles udfordringer tages op.

3. EN NY VISION OG NYE MULIGHEDER

EU kan og bør arbejde på at give nabolandene del i udvidelsens fordele med hensyn til politisk og økonomisk stabilitet og bistå med at mindske de eksisterende velstandskløfter. EU bør derfor have en **klar vision** for udviklingen af tættere og mere sammenhængende forbindelser med sine naboer på mellemlang og lang sigt. EU bør styrke og samordne sin nuværende naboskabspolitik over for disse regioner og i de næste ti år eller mere koncentrere sig om to overordnede mål:

- **at samarbejde med sine partnere om at mindske fattigdommen og skabe et område med fælles velstand og værdier, der bygger på øget økonomisk integration, intensiverede politiske og kulturelle forbindelser, styrket grænseoverskridende samarbejde og delt ansvar for konfliktforebyggelse mellem EU og dets naboer**
- **at forankre de konkrete fordele og præferenceforbindelser, som EU kan tilbyde, i en særlig ramme, der tager hensyn til de fremskridt, som partnerlandene gør med hensyn til politiske og økonomiske reformer.**

Et åbent og integreret paneuropæisk marked, der bygger på overensstemmende eller harmoniserede regler og yderligere liberalisering, vil kunne give både EU og nabolandene store økonomiske og andre fordele. Politiske, retlige og handelsmæssige rammer, der styrker den økonomiske stabilitet og institutionaliserer de retstatslige principper, vil gøre vores naboer mere attraktive for investorerne og mindre sårbare over for udefra kommende påvirkninger. En større gensidig markedsadgang på basis af præferenceaftaler om varer og tjenester vil give optimale resultater, hvis den ledsages af foranstaltninger til at fremme den økonomiske aktivitet. Bæredygtig udvikling forudsætter en fælles forståelse for, at den økonomiske vækst vil kunne fremmes af en politik, der omfatter flere områder, herunder miljøbeskyttelse. Forskningsmæssigt og videnskabeligt **samarbejde** kan fungere som katalysator for den teknologiske udvikling. EU's regelværk er en veletableret model, der kan lægges

til grund for indførelsen af fungerende markeder og fælles normer for industriprodukter, tjenester, transport, energi- og telekommunikationsnet, miljø- og forbrugerbeskyttelse, sundhed, arbejde og minimumskvalitetskrav. En styrket og mere målrettet EU-udviklingsbistand kan ledsage reformbestræbelserne og bidrage til at opbygge administrativ kapacitet og mindske omkostningerne til den sociale tilpasning.

EU's nabolande bør tilbydes mulighed for større økonomisk integration med EU til gengæld for deres konkrete fremskridt i overensstemmelse med fælles værdier og faktiske gennemførelse af politiske, økonomiske og institutionelle reformer, herunder tilpasning af lovgivningen til regelværket. **Alle nabolandene bør navnlig tilbydes mulighed for at deltage i EU's indre marked og i en videre integration og liberalisering for at fremme den frie bevægelighed for personer, varer, tjenester og kapital (de fire friheder).** Hvis et land har nået dette niveau, er det kommet så tæt på EU, som det er muligt uden at være medlem¹¹. EU bør derfor være parat til at arbejde tæt sammen med de nabolande, der ønsker at fortsætte deres reformbestræbelser, og bistå med at opbygge deres kapacitet til at overtage og gennemføre dele af *EU's regelværk*.

EU's tilgang bør derfor bygge på følgende incitament:

❑ **UDVIDELSE AF DET INDRE MARKED OG LOVGIVNINGSMÆSSIGE STRUKTURER:** Fælles regler og standarder er af afgørende betydning for, at vores naboer kan få glæde af fordelene ved EU's udvidede indre marked, og at der kan skabes mere stabile rammer for den økonomiske aktivitet. EU's *regelværk*, der har etableret et fælles marked baseret på fri bevægelighed for varer, personer, tjenester og kapital, og som sikrer konkurrencen og lige vilkår på basis af fælles normer og integrerer sundhed og forbruger- og miljøbeskyttelse, kan fungere som en model for lande, der iværksætter institutionelle og økonomiske reformer.

Både i associeringsaftalerne og i partnerskabs- og samarbejdsaftalerne fastsættes der en generel dagsorden for tilnærmelsen af lovgivning og regler, dog uden faste frister herfor. Denne dagsorden kan udvikles for de vestlige NIS-landes vedkommende, som det i øjeblikket undersøges under initiativet om det fælles europæiske økonomiske område, der er iværksat med Rusland. Dette initiativ bør udvikles, så det fasttæller en mere detaljeret og omfattende tidsplan for tilnærmelsen af lovgivning mellem EU og Rusland. Alle nabolande vil kunne få adgang til deltagelse i udvalgte EU-aktiviteter og -programmer, herunder vedrørende forbrugerbeskyttelse, standarder samt miljø- og forskningsorganer. Tilnærmelsen af lovgivningen bør ledsages af støtte til at udvikle partnerlandenes erhvervspolitik.

❑ **PRÆFERENCEHANDEL OG MARKEDSÅBNING:** Selv om en liberalisering af handelen ikke er nødvendig for, at partnerlandene kan drage fordel af at tilpasse deres økonomiske regler og strukturer til EU's, er en mere åben handel en nøgelfaktor i markedsintegrationen.

¹¹ Tale af Kommissionens formand, Romano Prodi, ved den sjette ECSA-verdenskonference i Bruxelles den 5.-6. december 2002.

Ifølge Barcelona-processen bør de frihandelsaftaler, der allerede er indgået med Middelhavslandene, udvides til at sikre en mere omfattende dækning af varer og tjenester. En større markedsintegration kræver, at vores partnere også indgår lignende aftaler mellem dem selv og med Tyrkiet. For Rusland og de vestlige NIS-lande er der indført bestemmelser om frihandelsområder i partnerskabs- og samarbejdsaftalerne, men der er ikke fastsat nogen tidsplan herfor. Der bør fastsættes både målsætninger og pejlemærker ("benchmarks"). Det er vigtigt at fastsætte en tidsplan for den økonomiske tilnærmelse for at sikre, at liberaliseringen virkelig fremmer udviklingen. For Moldova, der endnu ikke har den konkurrencemæssige styrke eller den administrative kapacitet til at påtage sig de gensidige forpligtelser ved en frihandelsaftale, vil EU overveje at udvikle nye initiativer, der kan give bedre markedsadgang i overensstemmelse med WTO-forpligtelserne.

❑ PERSPEKTIVER FOR LOVLIG INDVANDRING OG BEVÆGELIGHED FOR PERSONER: EU og dets partnerlande har en fælles interesse i at sikre, at den nye eksterne grænse ikke udgør en hindring for samhandel, social og kulturel udveksling og regionalt samarbejde. Set i lyset af den aldrende befolkning og den demografiske tilbagegang, globaliseringen og den stigende specialisering kan EU og dets nabolande drage fordel af at indføre mekanismer, der gør det muligt for arbejdstagere at bevæge sig fra et område til et andet, alt efter hvor der er størst behov for deres færdigheder. Den frie bevægelighed for personer og arbejdskraft er imidlertid stadig en målsætning på lang sigt. Det vil i høj grad fremme den kulturelle og tekniske udveksling, hvis EU's medlemsstater indfører en visumpolitik for længere ophold.

Et effektivt og brugervenligt system for mindre grænsetrafik er en vigtig del af enhver politik for regional udvikling. EU undersøger i øjeblikket forskellige muligheder for at lette passagen af de ydre grænser for *bona fide*-statsborgere fra tredjelande, der er bosiddende i grænseområder og har lovlige og gyldige grunde til jævnlige krydse grænsen, og som ikke udgør nogen sikkerhedstrussel. EU vil også kunne undersøge mulighederne for at fremme bevægeligheden for medborgere i nabolande, der deltager i EU-programmer og -aktiviteter. EU's medlemsstater bør også overveje mulighederne for at indrømme visumfri adgang for personer med diplomat- og tjenestepas. Desuden bør EU, hvis de nødvendige betingelser er opfyldt, være indstillet på at undersøge mulighederne for at udvide ordningerne for visumfritagelse. EU bør fastlægge en fælles strategi for integrationen af statsborgere fra tredjelande, med særlig vægt på de medborgere fra nabolande, der lovligt opholder sig i EU. EU bør bistå med at styrke nabolandenes indsats for at bekæmpe illegal migration og at etablere effektive mekanismer for tilbagesendelse, navnlig hvad angår illegal transitmigration. Indgåelse af aftaler om tilbagetagelse med alle nabolandene, først og fremmest Marokko, Rusland, Algeriet, Ukraine, Belarus og Moldova, vil være et vigtigt led i en fælles indsats for at mindske den illegale indvandring.

❑ INTENSIVERET SAMARBEJDE FOR AT FOREBYGGE OG BEKÆMPE FÆLLES SIKKERHEDSTRUSLER: Der bør lægges stor vægt på samarbejde, fælles indsatser og bistand med henblik på at bekæmpe sikkerhedstrusler såsom terrorisme og transnational organiseret kriminalitet, told- og skattesvig, nukleare og miljømæssige risici samt smitsomme sygdomme.

I kampen mod den organiserede kriminalitet er det nødvendigt med både nationale foranstaltninger og en intensiveret bi- og multilateral indsats. Der bør rettes særlig opmærksomhed mod narkotikasmugling, menneskesmugling, smugling af

indvandrere, svig, forfalskning, hvidvask af penge og korruption. EU bør undersøge mulighederne for et endnu tættere retligt og politimæssigt samarbejde med nabolandene og for at fremme den gensidige juridiske bistand. Den strategi, der er fastlagt i EU's og Ruslands handlingsplan for bekæmpelse af organiseret kriminalitet og handlingsplanen for Ukraine om retlige og indre anliggender, og som omfatter en resultattavle, vil kunne udvikles til at omfatte andre nabolande. EU bør udnytte det samarbejde, der er iværksat med Middelhavslandene, til at indføre reformer af retssystemet, forbedre politiuddannelsen og andet samarbejde i kampen mod den organiserede kriminalitet. Bekæmpelsen af terrorisme er et andet muligt område for et tættere samarbejde. De nye naboer bør også bistås med at gennemføre alle de relevante internationale instrumenter på dette område, navnlig FN-instrumenterne. EU's politiske fokus og bistand må fortsat støtte bestræbelserne på at bekæmpe den nukleare forurening i det nordvestlige Rusland og at følge op på lukningen af Tjernobyl-atomkraftværket. Indsatsen for at bekæmpe den grænseoverskridende forurening - af luft, hav, vand eller land - bør bygge på den samarbejdsstrategi, der er fastlagt af miljøpartnerskabet inden for rammerne af den nordlige dimension (NDEP) og taskforcen for Donau-Sortehavet.

❑ **STØRRE POLITISK ENGAGEMENT FRA EU'S SIDE I KONFLIKTFOREBYGGELSE OG KRISESTYRING:** Fælles værdier, stærke demokratiske institutioner og en fælles forståelse for behovet for at institutionalisere respekten for menneskerettigheder vil bane vej for en tættere og mere åben dialog om EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) og for udviklingen af den europæiske forsvars- og sikkerhedspolitik (EFSP). Et fælles naboskab indebærer at dele byrderne og ansvaret for at afværge de trusler for stabiliteten, der skabes af konflikter og manglende sikkerhed.

EU bør deltage mere aktivt i at finde en løsning på stridighederne om Palæstina, det vestlige Sahara og Transdnjestrien (til støtte for OSCE's og andre mæglers indsats). Et større engagement fra EU's side i krisestyring i forbindelse med særlige regionale trusler vil være et håndgribeligt bevis på EU's vilje til at påtage sig en større del af ansvaret med at løse konflikter i nabolandene. Når konflikten er løst, vil EU's civile og kriserelaterede kapacitet også kunne inddrages i arbejdet med at opretholde den interne sikkerhed. Dette vil kræve, at der findes yderligere finansieringskilder til genopbygning og udvikling efter konfliktens afslutning.

❑ **EN STØRRE INDSATS FOR AT FREMME Menneskerettighederne, Det kulturelle samarbejde og den gensidige forståelse:** Fælles værdier og gensidig forståelse danner grundlaget for bl.a. nærmere politiske forbindelser, øget samarbejde om retlige og sikkerhedsmæssige spørgsmål, miljøforbedringer og regeringsførelse. Det kan ikke understreges nok, hvor vigtigt det er, at der føres en dialog mellem civilisationer, og at idéer kan udveksles frit mellem kulturer, religioner, traditioner og personer. EU bør bidrage til at udvikle et blomstrende civilsamfund og at fremme de grundlæggende frihedsrettigheder, som f.eks. ytrings- og forsamlingsfriheden. EU må også gøre en større indsats for at gøre et positivt indtryk i nabolaget og at modvirke fordomme, der påvirker opfattelsen af nabolandene i EU.

EU's programmer og aktiviteter inden for forskning, uddannelse, kultur og bilaterale studiebesøg bør udbygges. Udvekslingsprogrammer mellem unge og universiteter, oprettelse af kurser i europæiske studier og åbning af nye Euro-informationscentre, mellemfolkelige aktiviteter, herunder udvekslings- og besøgsprogrammer for

forskellige faggrupper, samt aktiviteter inden for medier, uddannelse og udveksling af journalister fortjener en særlig opmærksomhed. Idéer, der fremsættes af de nye medlemsstater, bør modtages positivt. Regionale udvekslinger vedrørende undervisning i regeringsførelse og menneskerettigheder har vist sig at give gode resultater og bør udvikles yderligere. I Middelhavsområdet kan aktiviteterne ske inden for rammerne af Euro-Middelhavsfonden. Der bør lægges vægt på at styrke EU's informationspolitik i Rusland og de vestlige NIS-lande i samarbejde med medlemsstaterne. Mulighederne for parvist samarbejde mellem lokale myndigheder og civile organisationer samt mellem domstole bør udnyttes fuldt ud. Der vil blive iværksat en Prince-informationskampagne for at gøre offentligheden i EU opmærksom på de fordele og udfordringer, der er forbundet med et Europa set i en bredere sammenhæng.

❑ INTEGRATION I TRANSPORT-, ENERGI- OG TELEKOMMUNIKATIONSNET OG DET EUROPÆISKE FORSKNINGSRUM: Fuld integration i EU's markeder og samfund kræver såvel infrastrukturer og net, der er compatible og indbyrdes forbundne, som harmoniserede regelsæt. Der bør med udgangspunkt i EU's foranstaltninger, som f.eks. de transeuropæiske net (TEN), Galileo og andre forskningsprogrammer, udarbejdes strategier for de østlige og sydlige naboer.

Under de regionale Meda-programmer lægges der planer for sammenkobling af infrastrukturer og tilnærmelse af lovgivning inden for transport, energi og telekommunikation (transeuropæiske net med forbindelse til Middelhavsområdet). Disse planer skal føres ud i livet ved hjælp af lån og risikovillig kapital fra EIB via lånefaciliteten for investeringer og partnerskab mellem EU og Middelhavsområdet (Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership (FEMIP)) samt fra andre internationale finansieringsinstitutioner. EU bør fremme og støtte telemarkederne i nabolandene ved at forbedre virksomheders og private brugeres adgang til internettet og fremme væksten i vidensbaserede økonomier. Som anført i sjette rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling (FTU) bør EU videreføre arbejdet med at åbne det europæiske forskningsrum (ERA) for de videnskabelige samfund i nabolandene, udnytte de videnskabelige resultater, stimulere til fornyelse og udvikle personale- og forskningskapaciteten.

❑ NYE INSTRUMENTER TIL FREMME OG BESKYTTELSE AF INVESTERINGER: Et stærkere og mere stabilt klima for inden- og udenlandske investeringer er af afgørende betydning for at mindske velstandskløften mellem EU og nabolandene. Udenlandske investeringer kan fremme reformer og en bedre regeringsførelse, samtidig med at de bidrager til overførsel af knowhow og forvaltningsteknikker og uddannelse af lokalt ansat personale.

De aftaler, der fremover indgås med vores naboer, vil kunne omfatte gensidige bestemmelser om at bevilge selskaber national behandling af deres aktiviteter og at forstærke de overordnede rammer for beskyttelse af investeringer. EU bør fortsat bistå med at bekæmpe korruption, styrke retsstaten og sikre et uafhængigt retsvæsen. EU bør fremme dialogen mellem selskaber i EU og i nabolandene. Rundbordsprocessen med deltagelse af industriledere fra EU og Rusland samt erhvervstopmøderne med Middelhavslandene har hjulpet virksomhedsledere til at udarbejde praktiske forslag til, hvordan man kan forbedre investerings- og erhvervsklimaet i nabolandene. På dette område er de regionale organer, der repræsenterer virksomhedsledere og EU's erhvervsorganisationer i nabolandene, værdifulde samarbejdspartnere.

❑ **STØTTE TIL INTEGRATIONEN I DET GLOBALE HANDELSSYSTEM:** WTO-medlemskab indgår som en integrerende del af en positiv økonomisk dagsorden og udvider handels- og investeringsforbindelserne.

EU bør fremme et højt tempo i WTO-forhandlingerne med ansøgerlandene - Rusland, Ukraine, Algeriet, Libanon og Syrien – og fortsat hjælpe landene med forberede sig til en snarest mulig tiltrædelse på acceptable vilkår. Gennem Tacis- og Meda-programmerne kan der stilles yderligere handelsrelateret faglig bistand og uddannelse til rådighed med henblik på toldsamarbejde og handelsfremme, intellektuelle ejendomsrettigheder, regulering af tjenestesektoren og tilnærmelse og gennemførelse af lovgivning om det indre marked.

❑ **ØGET BISTAND, DER ER BEDRE TILPASSET TIL BEHOVENE:** Som følge af den nære beliggenhed er der behov for en yderligere indsats for at fremme samarbejde og udvikling på tværs af grænserne og mellem landene, både på lokalt og regionalt plan. Dette omfatter en styrkelse af alle former for økonomisk, retligt og socialt samarbejde over grænserne, især mellem regionale og lokale myndigheder og i civilsamfundet. EU bør samarbejde med sine naboer for at lette den fælles forvaltning af migrationsstrømme og grænsetransit og bekæmpe den grænseoverskridende kriminalitet, herunder såvel ulovlig handel som korruption, svig, miljømæssige og nukleare trusler samt smitsomme sygdomme. EU's samarbejdsinstrumenter skal være tilstrækkeligt fleksible til at kunne anvendes for alle de forskellige behov.

Hvad angår Rusland og de vestlige NIS-lande skaber den begrænsede koordination mellem de nuværende EU-instrumenter hindringer for de grænseoverskridende og subregionale aktiviteter. Kommissionen vil med tanke på de begrænsninger, der kan opstå på kort sigt, undersøge muligheden for at skabe et nyt instrument for nabolandene, der skal bygge på de positive erfaringer med at fremme det grænseoverskridende samarbejde under Phare-, Tacis- og Interreg-programmerne¹². Dette instrument skal koncentreres om grænseoverskridende spørgsmål og skal fremme det regionale og subregionale samarbejde og den bæredygtige udvikling ved den østlige grænse. Med hensyn til Middelhavsområdet bør det overvejes, om et sådant samlet nærhedsinstrument også skal kunne anvendes for kortere søforbindelser (mellem det udvidede EU og en række partnerlande i Barcelona-processen). EU bør sikre, at de fremskridt, der gøres gennem reformer, ledsages af øget bistand til at afhjælpe tilpasningens følgevirkninger for de fattige og sårbare befolkningsgrupper. De vestlige NIS-lande bør nyde godt af en mere direkte gavebistand og budgetstøtte til at bekæmpe fattigdom og social og økonomisk ulighed og udstødelse med henblik på at øge den sociale samhørighed. Kriterierne for berettigelse til EU's særlige makrofinansielle bistand (MFA) bør tydeliggøres, og det bør eventuelt undersøges, om der er behov for en rammeforordning for denne bistand.

❑ **NYE FINANSIERINGSKILDER:** EU's faglige bistand og gavebistand er ikke de eneste midler til at fremme reformer eller katalysere private investeringer. De internationale finansieringsinstitutioner spiller en central rolle med hensyn til at mindske fattigdommen, bistå med at lempe de sociale følger af omstillingen, fremme

¹² Det samme gør sig gældende for de grænseoverskridende aspekter af Cards-programmet i de vestlige Balkanlande, men dette falder uden for meddelelsens geografiske dækningsområde.

reformer og øgede investeringer samt opbygge infrastrukturer og udvikle den sociale sektor.

EU's finansielle instrumenter og EIB bør fortsat støtte investeringerne i infrastrukturer i Middelhavsområdet. Gennem FEMIP eller eventuelt, efter behandling i Rådet, en Euro-Middelhavsbank kan der ydes yderligere støtte til udviklingen af den private sektor i regionen. Med hensyn til Rusland og de vestlige NIS-lande bør initiativer, der støttes af EU, EBRD og EIB, udvikles yderligere. Samtidig med en fortsat opbakning til EBRD's centrale opgaver bør EU også overveje gradvis og målrettet at øge EIB's långivning til grænseregionerne i Rusland og at udvide den til at omfatte Ukraine, Moldova og senere hen Belarus. EU bør sikre, at de internationale finansieringsinstitutioner i deres politik over for nabolandene tager tilstrækkelig hensyn til vigtigheden af at afsætte midler til uddannelse, sundhed og sociale sikkerhedsnet.

4. EN DIFFERENTIERET OG GRADVIS TILGANG BASERET PÅ BENCHMARKING

Det langsigtede mål med de initiativer, der er beskrevet i kapitel 3, er at nærme sig en ordening, hvorved EU's forbindelser med nabolandene i sidste ende kommer til at ligne de nære politiske og økonomiske bånd, som EU i dag har med Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde. Dette indebærer, at partnerne påtager sig væsentligt mere dybtgående og omfattende forpligtelser, især hvad angår tilpasning til EU-lovgivningen. Den nye naboskabspolitik bør imidlertid ikke tilsidesætte de nuværende rammer for EU's forbindelser med Rusland og de vestlige NIS-lande samt de sydlige Middelhavslande. Den skal snarere supplere og bygge videre på den nuværende politik og de nuværende ordninger.

BELARUS
▪ Forbindelserne mellem EU og Belarus stod i stampe i 1996-97 som følge af en alvorlig tilbagegang i udviklingen af demokrati og menneskerettigheder i Belarus, navnlig fordi det demokratisk valgte parlament i strid med forfatningen fra 1994 blev udskiftet med en nationalforsamling, der var udpeget af præsidenten. ▪ Rådet (almindelige anliggender) reagerede i 1997 ved at lægge indgåelsen af partnerskabs- og samarbejdsaftalen, der blev undertegnet i 1995, på is og at begrænse kontakten på ministerniveau og omfanget af EU's bistand til Belarus. ▪ På trods af gentagne henvendelser fra EU, OSCE og Europarådet siden 1997 har Belarus konstant ført en politik, der afviger fra landets forpligtelser over for Europarådet og OSCE. Efter et sammenstød med OSCE om dens repræsentation i Minsk besluttede 14 medlemsstater at indføre et visumforbud for regeringsrepræsentanter i november 2002. ▪ EU må træffe et valg med hensyn til Belarus: enten at lade tingene flyde – en politik, som befolkningen i Belarus risikerer at betale dyrt for, og som forhindrer EU i at øge samarbejdet om spørgsmål af fælles interesse - eller at engagere sig og dermed risikere at give indtryk af at støtte en politik, der ikke er i overensstemmelse med EU's værdier. ▪ I perioden frem til parlamentsvalgene i 2004 bør EU søge at inddrage Belarus i en gradvis og målbar proces, der er koncentreret om at skabe de nødvendige betingelser for frie og retfærdige valg og, når dette er opnået, at integrere Belarus i naboskabspolitikken, uden dermed at give afkald på EU's tilsagn om at respektere de fælles demokratiske

Som nævnt ovenfor har nabolandene ikke det samme udgangspunkt for deres forbindelser med EU. Nogle partnere har allerede frihandelsaftaler med forskellig grad af dækning og dybde, mens andre er begyndt at udvikle et strategisk partnerskab med EU, hvori et af aspekterne er den økonomiske integration med EU. EU bør sigte mod en mere sammenhængende tilgang ved at tilbyde de samme muligheder inden for et bredere naboskab og til gengæld forvente den samme adfærdsstandard fra hver enkelt af sine naboer, samtidig med at en **differentiering** mellem landene fortsat skal ligge til grund for den nye naboskabspolitik.

Det overordnede mål vil være at samarbejde med partnerlandene om at stimulere den politiske og økonomiske reformproces, fremme en tættere økonomisk integration og bæredygtig udvikling og at yde politisk støtte og bistand. EU bør tage udgangspunkt i forudsætningen om, at et lands institutioner skal være i stand til at sikre en fuldstændig omstilling for at kunne overholde de internationale forpligtelser og standarder på det politiske og retlige område og med hensyn til menneskerettigheder. Partnerne vil som udgangspunkt have forskellig, og i visse tilfælde begrænset, kapacitet til at gennemføre hurtige reformer og en omfattende omstilling. De vil skulle vise et stærkt engagement i at opbygge deres administrative, institutionelle og retlige kapacitet. Der er derfor ingen andre muligheder end at følge en gradvis tilgang. De fordele, der er beskrevet i kapitel 3, herunder en øget finansiel bistand, bør udvides, så de fremmer og belønner reformer, som EU's nuværende foranstaltninger og incitamenter ikke altid har kunnet bringe for dagen. Deltagelsen bør derfor ske **gradvis** og være **betinget af opfyldelse af aftalte mål for reformer**. Der bør kun indrømmes nye fordele i takt med de fremskridt, som partnerlandene gør med hensyn til politiske og økonomiske reformer. Hvis der ikke er gjort fremskridt, vil partnerne ikke blive tilbudt disse muligheder.

Det foreslås i denne meddelelse, at principperne for differentiering og progressivitet bør fastsættes ved hjælp af **handlingsplaner** for lande og/eller regioner. Der bør være tale om politiske dokumenter, der samler det nuværende og kommende arbejde inden for samtlige områder af EU's forbindelser med sine naboer, så de overordnede strategiske mål og benchmarks kan blive tydeligt defineret og gøre det muligt at bedømme udviklingen over flere år. De bør være koncise og bør om nødvendigt suppleres med mere detaljerede planer for det sektorspecifikke samarbejde.

Ved at fastsætte klare og offentlige mål og **benchmarks** for den indsats, som EU forventer af sine partnere, kan man sikre en konsekvent og troværdig tilgang for de forskellige lande. Benchmarks giver også partnerlandene et mere forudsigeligt og sikkert grundlag end den traditionelle "betingethed". Med politiske og økonomiske benchmarks kan man vurdere de fremskridt, der gøres inden for centrale reformområder og i forhold til aftalte mål. Ud over de lovgivningsmæssige og administrative aspekter, der er direkte knyttet til markedsintegration, bør de vigtigste benchmarks omfatte ratificering og gennemførelse af internationale forpligtelser i overensstemmelse med fælles værdier, navnlig de værdier, der er etableret ved FN's menneskerettighedserklæring og OSCE's og Europarådets standarder. Disse benchmarks bør så vidt muligt udvikles i tæt samarbejde med partnerlandene selv for at sikre national deltagelse og engagement.

Internationale organisationer, navnlig OSCE og Europarådet, Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) og de internationale finansieringsinstitutioner kan bistå med at fastsætte benchmarks. Disse organisationer bør også medvirke til at støtte de dermed forbundne reformer.

Handlingsplaner og dertil knyttede benchmarks bør fastlægges af Rådet på grundlag af forslag fra Kommissionen og så vidt muligt efter forudgående drøftelser med de berørte partnerlande. Handlingsplanerne vil, når de er vedtaget, afløse de fælles strategier og blive EU's vigtigste politiske dokument for forbindelserne med disse lande på mellemlang sigt.

Hvad angår de **institutionelle og aftalemæssige ordninger** i associeringsaftalerne og partnerskabs- og samarbejdsaftalerne er den fulde gennemførelse og anvendelse af bestemmelserne i de eksisterende aftaler stadig en nødvendig forudsætning for enhver yderligere udvikling.

LIBYEN
▪ EU har ingen aftalemæssige forbindelser med Libyen. ▪ Efter suspensionen af FN-sanktionerne fik Libyen i april 1999 status af observatør i Barcelona-processen og blev tilbudt fuldt medlemskab, når FN's Sikkerhedsråds sanktioner var blevet endeligt ophævet, og Libyen havde accepteret hele Barcelona-"regelværket". ▪ EU har suspenderet sanktionerne mod Libyen og ophævet restriktionerne for diplomært og konsulært personale og med hensyn til visum, men våbenembargoen opretholdes stadig. ▪ Selv om Libyen endnu ikke har accepteret Barcelona-regelværket, navnlig på grund af uoverensstemmelser vedrørende Israels og Den Palæstinensiske Myndigheds stilling, er landet jævnligt observatør i møder blandt udenrigsministre og højtstående embedsmænd. ▪ EU bør derfor undersøge, hvordan man kan inddrage Libyen i naboskabspolitikken. For at kunne formidle et sammenhængende budskab bør alle nye forpligtelser underlægges visse betingelser, og det bør tydeligt fremgå, at der findes fordele ved at gøre fremskridt mod et samarbejde, der bygger på respekt for fælles værdier.

Derefter vil EU undersøge mulighederne for nye **naboskabsaftaler**, der skal bygge på de eksisterende aftalemæssige forbindelser. Disse aftaler skal supplere de aftalemæssige forbindelser, når EU og nabolandet har bevæget sig ud over de eksisterende rammer og påtager sig nye rettigheder og forpligtelser. Hvis naboskabsaftalerne indeholder bestemmelser, der går videre end bestemmelserne i Euro-Middelhavs-associeringsaftalerne, kan der indrømmes lignende ordninger på tilsvarende vilkår for Middelhavspartnerne.

5. DE NÆSTE TRIN

Udarbejdelse og gennemførelse af handlingsplanerne for hver enkelt land bør foregå i tre trin:

- I. Der bør føres en dialog inden for de eksisterende rammer (associeringsaftaler og partnerskabs- og samarbejdsaftaler) med en fælles analyse af hidtidige positive og negative reformresultater. Associerings- og samarbejdsudvalgene bør bemyndiges til at forberede dette arbejde.
- II. Derefter udarbejder Kommissionen og medlemsstaterne et dokument, der skal vedtages i samarbejde med hvert enkelt land, og som fastsætter fælles mål og benchmarks samt en tidsplan for deres virkeliggørelse. EU og de berørte partnerlande skal give denne handlingsplan politisk opbakning, eventuelt inden for associerings- og samarbejdsrådene.
- III. En årlig gennemgang inden for de nuværende institutionelle rammer for samarbejdet med partnerlandene af de fremskridt, der er gjort med at gennemføre handlingsplanen, vil være et konkret udtryk for EU's øgede politiske interesse og give regeringerne mulighed for at opnå EU-lån til deres politiske og økonomiske reformer.

Kommissionens kommende budgetforslag bør tage hensyn til de finansielle virkninger af den nye naboskabspolitik. Kommissionen vil undersøge forskellige forslag til et nyt instrument for nabolandene, som skal sikre, at de kommende grænser mod de østlige regioner og Middelhavsområdet fungerer gnidningsløst og forvaltes på sikker vis, fremme den bæredygtige økonomiske og sociale udvikling i grænseregionerne og videreføre det grænseoverskridende, regionale og transnationale samarbejde. Kommissionen vil undersøge, hvordan målsætninger og benchmarks kan fremme den lovgivningsmæssige tilnærmelse, åbningen af markedet og præferencehandelsforbindelserne med Rusland, Ukraine og Moldova i overensstemmelse med forpligtelserne i partnerskabs- og samarbejdsaftalerne. Når de fremskridt, der er gjort i forhold til handlingsplanerne, berettiger hertil, vil Kommissionen også udarbejde initiativer med henblik på at:

- udvide EU's gældende politik, programmer og instrumenter til de nabolande, der ikke allerede er omfattet heraf
- gennemføre en gradvis og målrettet udvidelse af EIB's eksterne låne mandat til at omfatte Rusland og de vestlige NIS-lande, i tæt samarbejde med EBRD og andre relevante internationale finansieringsinstitutioner
- evaluere FEMIP og overveje, om den skal inkorporeres i en Euro-Middelhavsbank med EIB som majoritetsejer.

De nye medlemsstater kan spille en afgørende rolle for udviklingen af den nye naboskabspolitik.

ANNEX: Tables and Charts

Table 1: Basic economic indicators

	Population	GDP	Overall	Overall	Imports from	Exports to	FDI
	in million	per capita in EUR	Imports EUR million	Exports EUR million	the EU EUR million	the EU EUR million	EUR million
Israel	6.4	19 578	36721	32 032	15 557	8 544	3 397
Algeria	30.7	1 974	12882	21 788	8 234	14 473	1 335
Egypt	65.3	1 663	14063	4 614	4 191	1 453	569
Libya	5.4	1776 ⁽¹⁾	4867	12 548	3 247	10 331	- 112
Morocco	29.2	1 296	12192	7 945	6 302	5 562	2 966
Tunisia	9.7	2 301	10622	7 379	7 563	5 892	543
Jordan	5.2	1 901	5344	2 553	1 535	98	189 ⁽²⁾
Lebanon	3.6	5 284	7072	1 030	3 366	274	278 ⁽²⁾
Occ. Palest. Terr.	3.0	1591 ⁽¹⁾	3339(1)	653 ⁽¹⁾	31 ⁽³⁾	6 ⁽³⁾	57 ⁽²⁾
Syria	17.1	1 292	6970	6 121	2 287	3 747	229 ⁽²⁾
Belarus	10.0	1 352	8966	8 286	1 387	917	189
Moldova	4.3	417 ⁽¹⁾	998	636	278	136	167
Russian Fed.	144.8	2 382	41006	91 864	16 597	35 703	2 835
Ukraine	49.1	855	18665	16 139	5 437	3 316	862

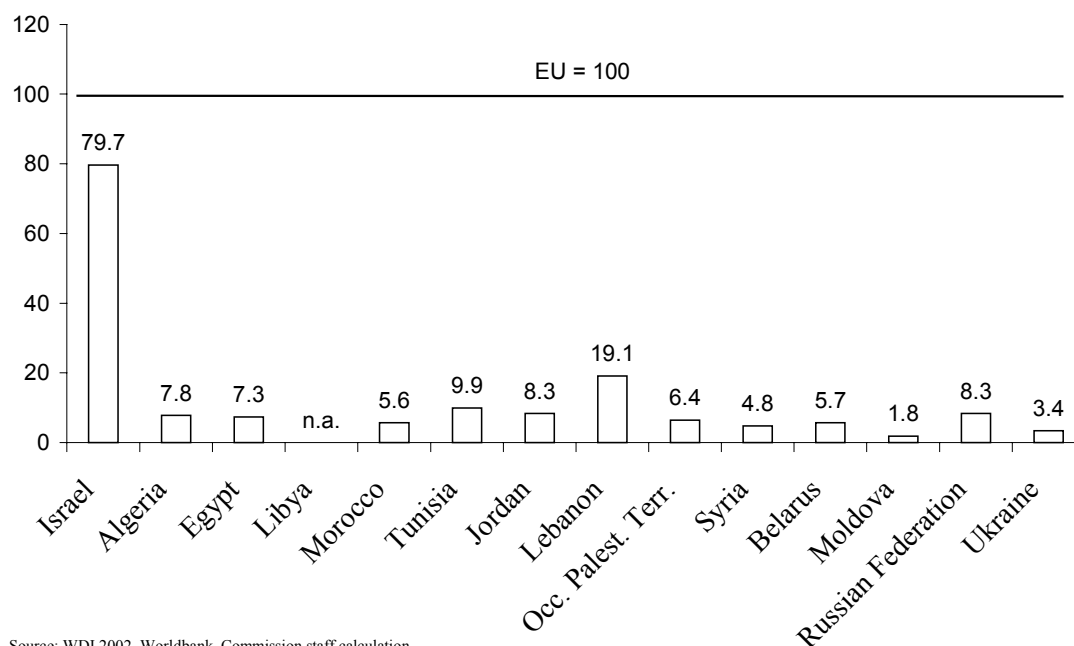
Source: WDI 2002 (World Bank), IMF (GDP per capita), IMF (trade data), EIU, UNCTAD/DITE for FDI data. Data refers to 2001.

⁽¹⁾ 2000 data

⁽²⁾ estimates

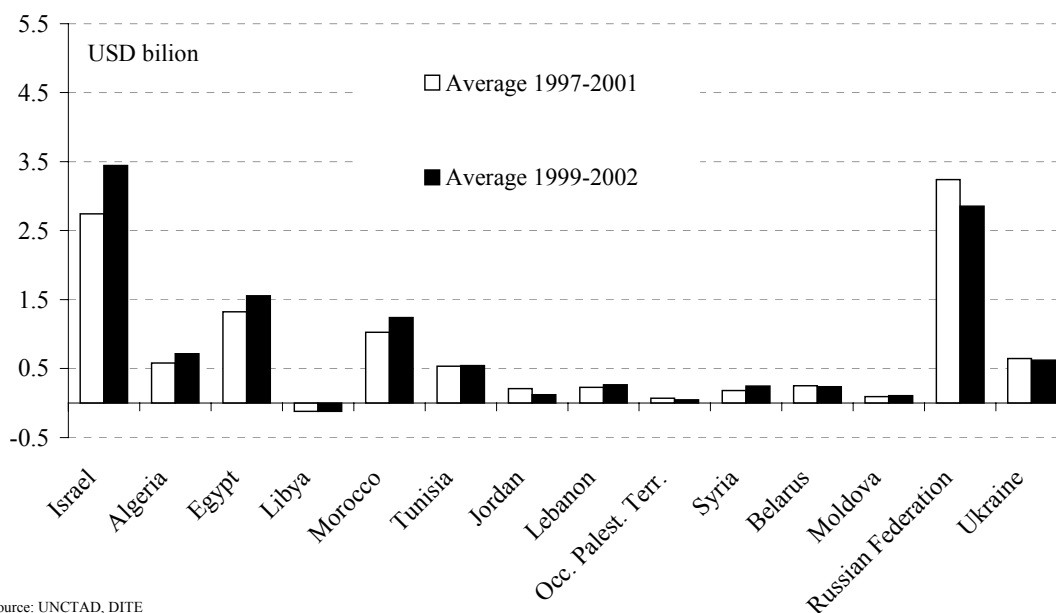
⁽³⁾ Inversion of data reported by EU

Chart 1: GDP per capita in % of EU



Source: WDI 2002, Worldbank, Commission staff calculation

Chart 2: Total FDI flows



Source: UNCTAD, DITE

Chart 3: Share of World Foreign Investment Inflows

(Average 1998-2001)

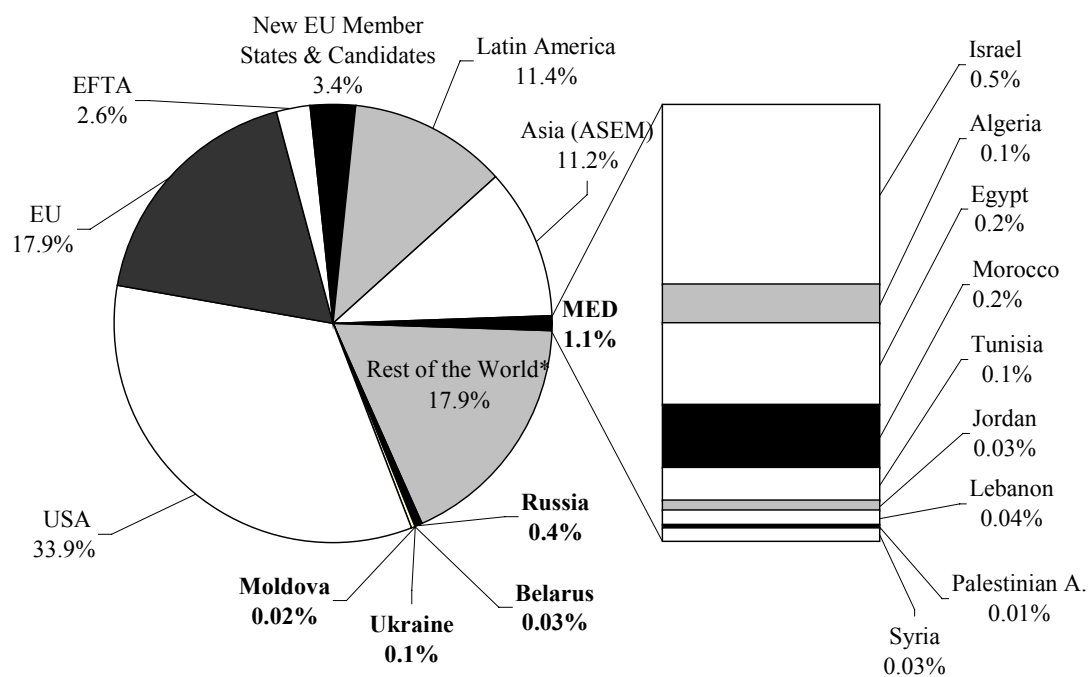


Chart 4: Share of World Inward Foreign Investment Stock (2001)

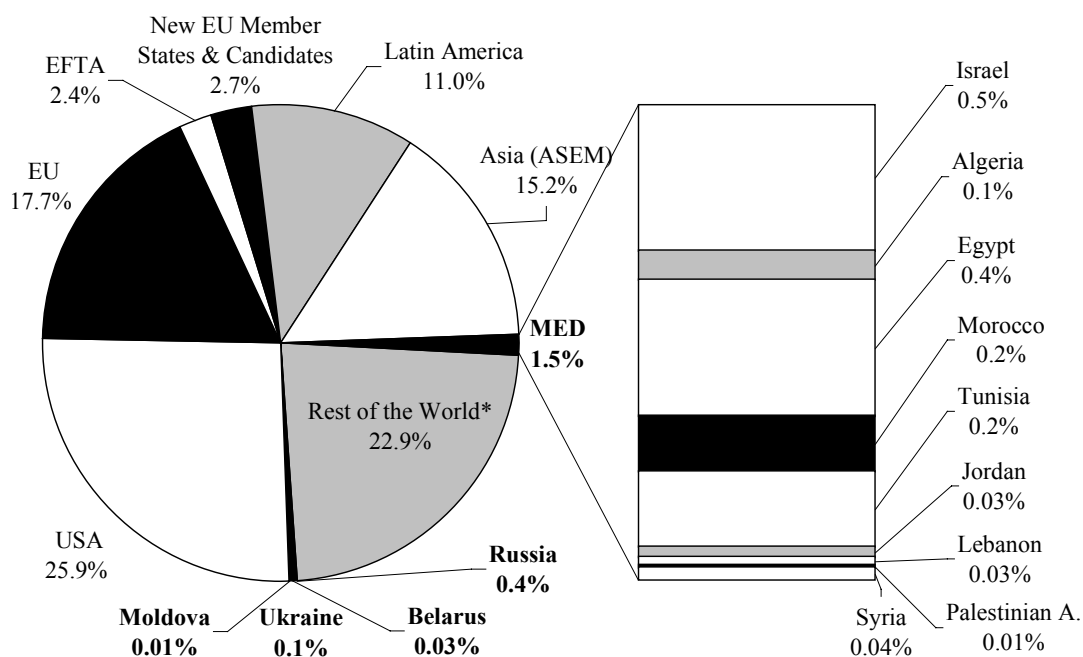
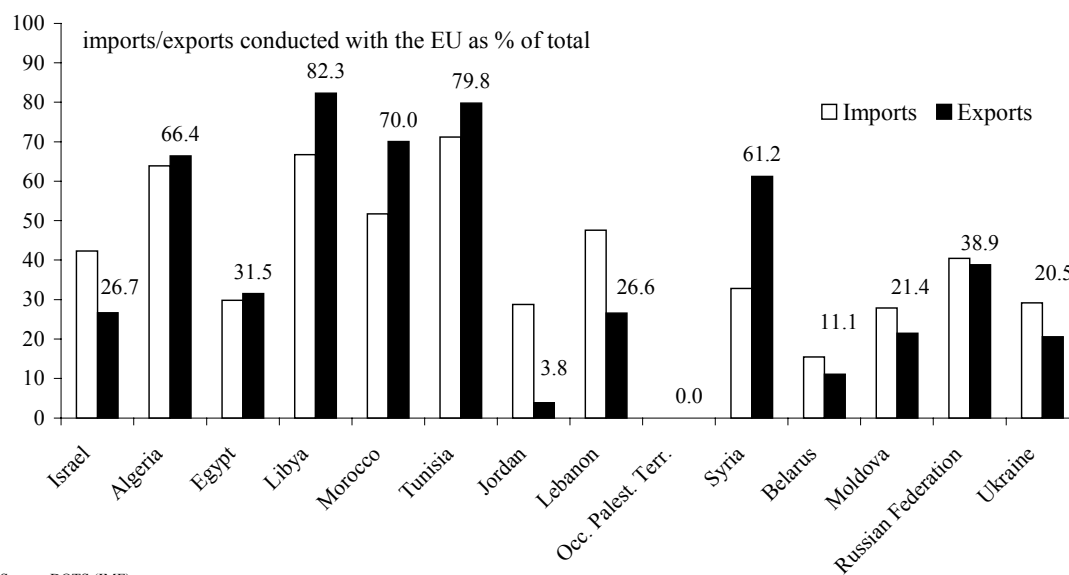
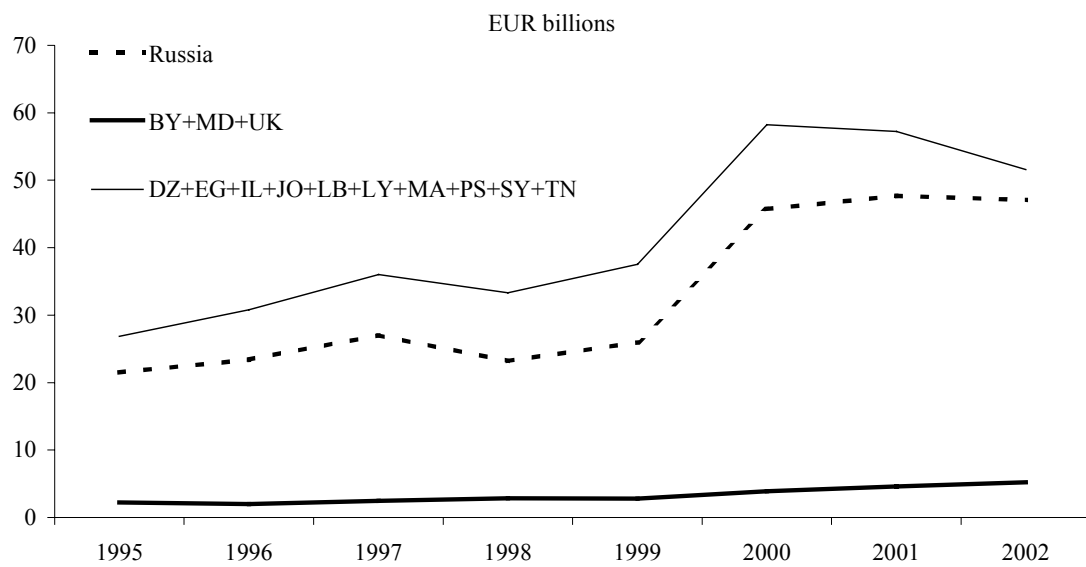


Chart 5: Trade integration with the EU



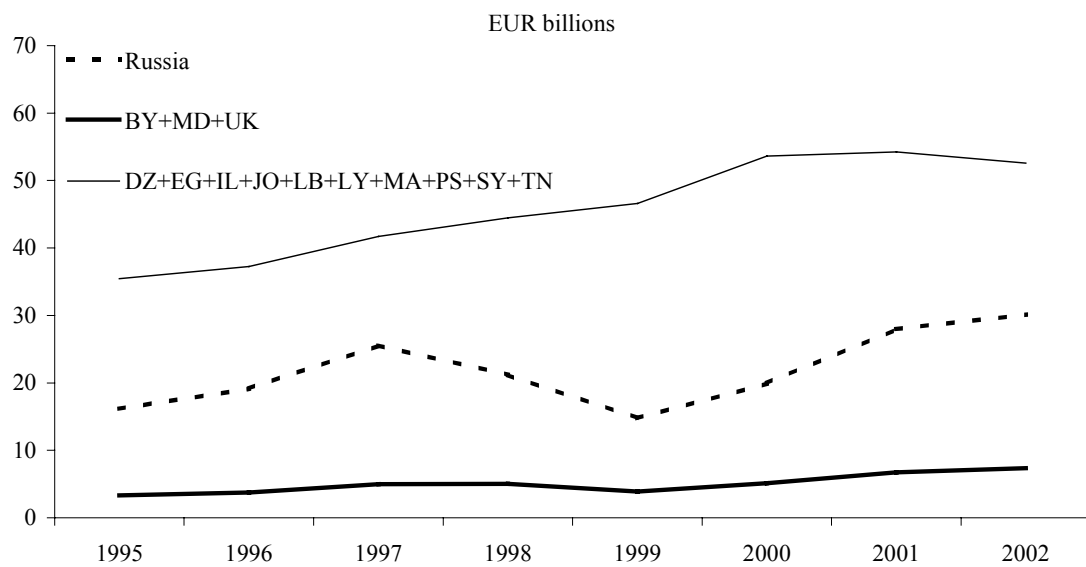
Source: DOTS (IMF)

Chart 6: Exports to EU-15



Source: Eurostat, COMEXT

Chart 7: Imports from EU-15



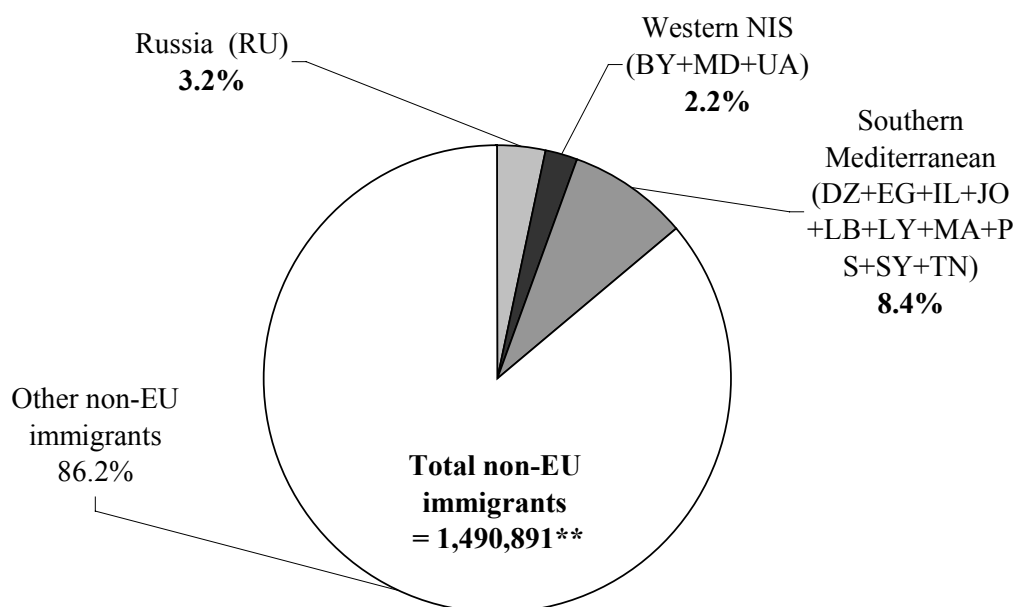
Source: Eurostat, COMEXT

Table 2: Population - Growth rates

	Population				Population growth rates	
	1990	1995	2000	2001	2001	Avg. 1995 -2000
	in million	in million	in million	in million	in %	in %
Israel	4.7	5.5	6.3	6.4	2.4	2.5
Algeria	25.0	28.1	30.3	30.7	1.5	1.5
Egypt	51.9	57.5	64.0	65.3	2.1	2.1
Libya	n.a.	4.8	5.3	5.4	2.3	2.2
Morocco	24.2	26.4	28.7	29.2	1.6	1.7
Tunisia	8.2	9.0	9.6	9.7	1.4	1.3
Jordan	3.5	4.3	5.0	5.2	3.0	3.2
Lebanon	2.6	3.2	3.5	3.6	1.7	2.0
Occ. Palest. Terr.	n.a.	n.a.	3.0	3.0	0.0	n.a.
Syria	12.1	14.2	16.6	17.1	3.1	3.2
Belarus	n.a.	10.3	10.0	10.0	0.0	-0.5
Moldova	n.a.	4.3	4.3	4.3	0.0	0.0
Russian Fed.	n.a.	148.3	145.4	144.8	-0.4	-0.4
Ukraine	n.a.	51.5	49.3	49.1	-0.4	-0.8

Source: IMF, EBRD, EIU, World Bank

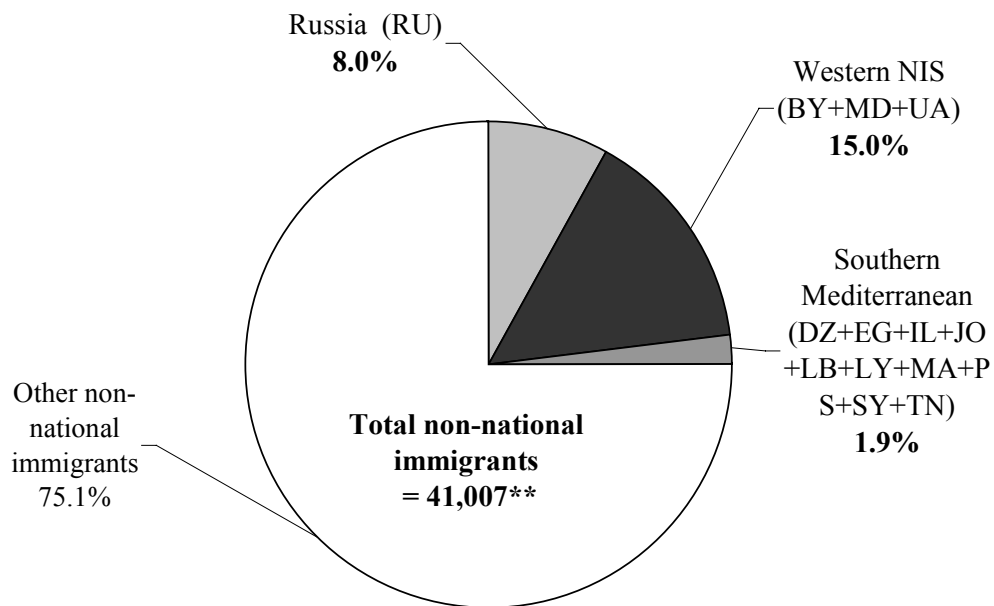
Chart 8: Immigration of South. Mediterranean, Western NIS, and Russian nationals to the EU-15 as percentages of all non-EU immigrants, 2000*



*Source: Eurostat. 1999 data: B, D, F, I. 1998 data: EL

**Includes non-EU immigrants into IRL but nationality-specific details for Eastern and Southern countries are not available.

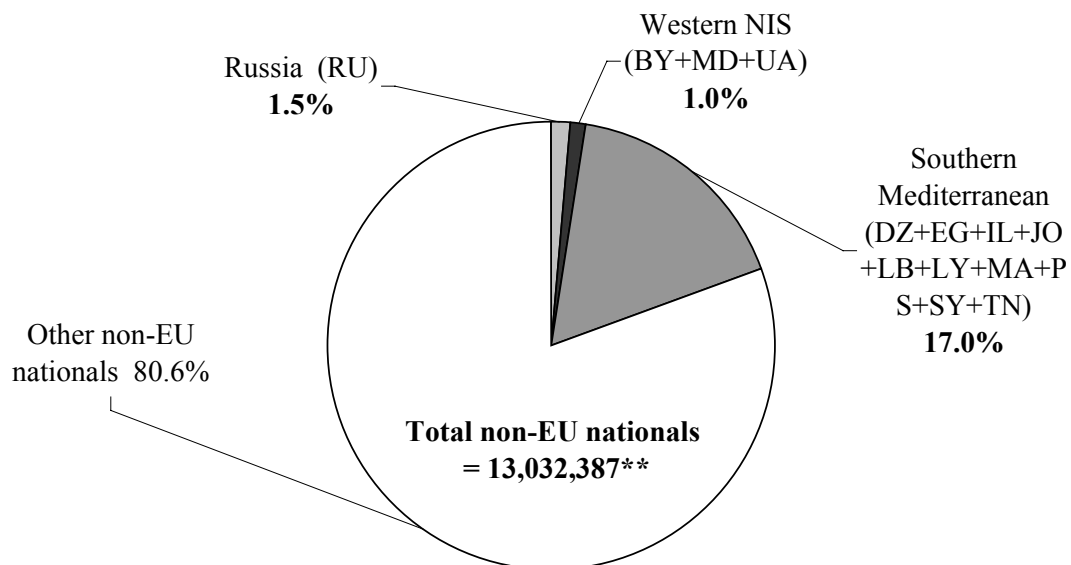
Chart 9: Immigration of Southern Mediterranean, Western NIS, and Russian nationals to the Acceding countries as percentages of all non-national immigrants, 1999*



* Source: Eurostat. No data available for PL. 2001 data: SK

** Includes non-national immigrants into MT but nationality-specific details for Eastern and Southern countries are not available

Chart 10: Southern Mediterranean, Western NIS, and Russian nationals as percentages of all non-EU nationals in the EU-15, 2001*



* Source: Eurostat. 2000 data: B, I, A, P, S, UK. 1999 data: F. 1998 data: EL

** Includes non-EU nationals in A and IRL but nationality-specific details for Eastern and Southern countries are not available

ASSISTANCE

Community assistance to Russia, Western NIS and Southern Mediterranean countries 1995-2002 (commitments, € millions)

	Algeria	WB/ Gaza	Egypt	Jordan	Lebanon	Morocco	Syria	Tunisia	Russia	Ukraine	Moldova	Belarus	Total S. Med	Total Russia/ WNIS
Bilateral Aid 95-02	304.2	307.7 + 151.1 ¹	776.7	381	194	1,038.6	181	685.9	912.3	498.1	62.7	17	3869.1 ² +151.1	1490.1
Meda Regional & Takis cross- border programme													974.5 ³	1052.2 ⁴ (CBC: 228.9, 96-03)
MFA/Food Security Programme		112 ⁵ +10		2						453	50/15.5	30	124	558/15. 5
Fuel gap										(97-01)				115

¹ B7-420B for 2000-2002

² Meda, part B of the budget (B7-410B)

³ Meda, parts A and B of the budget (B7410A and B7-410B). This does not include monies committed to the United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East (UNWRA) for Palestinian refugees in Jordan, Lebanon, Syria and West Bank/Gaza

⁴ Estimates based on Russia and Ukraine receiving a proportionate (50% and 25% respectively) share of the overall budget for the Takis Regional Programme

⁵ Amount allocated via UNRWA, WFP and ACAD