



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.5.2010
KOM(2010) 207 endelig

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

Status over den europæiske naboskabspolitik

{SEK(2010) 513 endelig}
{SEK(2010) 514 endelig}
{SEK(2010) 515 endelig}
{SEK(2010) 516 endelig}
{SEK(2010) 517 endelig}
{SEK(2010) 518 endelig}
{SEK(2010) 519 endelig}
{SEK(2010) 520 endelig}
{SEK(2010) 521 endelig}
{SEK(2010) 522 endelig}
{SEK(2010) 523 endelig}
{SEK(2010) 524 endelig}
{SEK(2010) 525 endelig}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Status over den europæiske naboskabspolitik

1. INDLEDNING

Den europæiske naboskabspolitik (i det følgende også "ENP" eller "naboskabspolitikken") har ændret forbindelserne mellem Den Europæiske Union og dens naboer¹. Siden lanceringen i 2004 er de politiske kontakter taget til, både hvad angår profil og omfang. Samhandelen er øget med to cifrede procentsatser hjulpet på vej af en vedvarende proces med liberalisering og øget konvergens på lovgivningsområdet. EU-bistanden er blevet skræddersyet til partnernes reformbehov, og dens omfang er inden for den nuværende finansielle ramme øget med 32 %.

Der er imidlertid stadig meget, der skal gøres, hvis naboskabspolitikens mål med hensyn til fælles stabilitet, sikkerhed og velstand skal kunne nås. Dette anerkendes i Lissabontraktaten, som forpligter EU til at udvikle særlige forbindelser med nabolandene med henblik på at skabe et område med velstand og godt naboskab (artikel 8 i TEU). Politikken vil også være præget af større konsekvens, kohærens og koordinering af EU's eksterne politik gennem udnævnelsen af den højtstående repræsentant/næstformanden og oprettelsen af Tjenesten for EU's Optræden Udadtil samt udnævnelsen af en kommissær med et specifikt regionalt mandat, der gør det muligt for denne i højere grad at hellige sig naboskabspolitikken og de lande, den dækker.

Kommissionen har ved starten på den nye mandatperiode på den baggrund fundet, at det var nyttigt at gøre status over de fremskridt, der er gjort siden iværksættelsen af denne politik. Den analyse, der redegøres for her, vil kunne tjene som rettesnor for den videre udvikling af den europæiske naboskabspolitik, medvirke til at sikre den bedst mulige udnyttelse af de nye muligheder, som Lissabontraktaten giver, og til at optimere denne politiks bidrag til virkeliggørelse af EU's langsigtede mål, herunder 2020-dagsordenen.

De arbejdsdokumenter, der er vedlagt denne meddelelse, redegør mere detaljeret om gennemførelsen af naboskabspolitikken i forhold til hver enkelt partner i 2009.

2. BILATERALT ENP-SAMARBEJDE I PERIODEN 2004-2009

Den europæiske naboskabspolitik tager sigte på at udbygge den politiske dialog og samarbejdet med de enkelte naboer og på at opnå en betydelig grad af økonomisk integration i forhold til dem. Der er tale om et partnerskab, hvor reform belønnes med yderligere støtte: jo mere en partner engagerer sig i forhold til EU, desto større en bistand yder EU.

Der er på baggrund af denne dynamik sket en stadig **stærkelse af de aftalemæssige forbindelser**. Der var i 2004 indgået associeringsaftaler med de fleste sydlige partnere. En

¹ Algeriet, Armenien, Aserbajdsjan, Belarus, Egypten, Georgien, Israel, Jordan, Libanon, Libyen, Republikken Moldova (i det følgende "Moldova"), Marokko, Den Palæstinensiske Myndighed, Syrien, Tunesien og Ukraine.

associeringsaftale med *Syrien* er klar til underskrivelse. I tråd med målene for østpartnerskabet², med hvilket der blev fastlagt en specifik østdimension for naboskabspolitikken, er 1990'ernes partnerskabs- og samarbejdsaftaler med landene i øst blevet erstattet med meget mere ambitiøse associeringsaftaler.

I starten af 2007 var tolv partnere nået til enighed med EU om ENP-**handlingsplaner** for gennemførelse af deres reformer. Nu da den første generation af ENP-handlingsplanerne nærmer sig deres afslutning, pågår der arbejde med at forberede opfølgingsplaner, der bygger på de erfaringer, der er gjort.

Gennem disse rammer udbygger EU gradvist forbindelserne med sine naboer i et større omfang end nogensinde tidligere. Et tæt netværk af næsten 100 underudvalg gør det muligt at gennemføre jævnlige og omfattende udvekslinger om alle spørgsmål af fælles interesse - gående lige fra regeringførelse og demokrati til transport og sundhedssektorreformer - og bidrager herved til at skabe øget tillid og øget gensidig viden. Succesen med denne fremgangsmåde har også fået flere sydlige lande (*Marokko, Israel, Jordan, Egypten, Tunesien* og *Den Palæstinensiske Myndighed*) til at søge at udbygge de bilaterale forbindelser yderligere.

2.1. Forbedret regeringførelse og løsning af langvarige konflikter

Den europæiske naboskabspolitik er et udtryk for dels, at Den Europæiske Union og dens partnere deler fælles værdier med hensyn til demokrati, retsstaten og menneskerettigheder, dels at Unionen fuldt ud støtter den demokratiseringsindsats, der gøres i nabolandene. ENP-samarbejdet er præget af en vanskelig politisk kontekst, herunder langvarige konflikter, og resultaterne varierer fra det ene land til det andet. Det har stor betydning for partnerlandenes langsigtede stabilitet og velfærd, at der gøres fremskridt på dette område.

Der er gjort fremskridt med tiltrædelsen af konventioner og protokoller om **menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder**, men gennemførelsen i praksis giver anledning til bekymring. Der er gjort fremskridt med f.eks. beskyttelse af kvinders rettigheder, kriminalisering af skamfering af kvinders kønsorganer i *Egypten*, øget deltagelse af kvinder i politik i *Marokko* og *Jordan*, og der er truffet indledende foranstaltninger over for æresforbrydelser, navnlig i *Libanon* og *Jordan*. I *Ukraine* er der taget et vigtigt skridt hen imod øget frihed for medierne med afskaffelsen af udstedelsen af "temniki" (instrukser fra myndighederne om, hvad der må rapporteres om). Der er imidlertid ikke gjort tilstrækkelige fremskridt i indsatsen mod tortur. Der er fortsat alvorlige problemer i mange lande med hensyn til ytringsfriheden - navnlig i medierne - foreningsfriheden og forsamlingsfriheden. Mulighederne for at komme til orde for civilsamfundsaktører og menneskerettighedsforkæmpere er fortsat begrænset i urimeligt omfang. Der er stadig dødsstraf i *Algeriet, Belarus, Egypten, Israel, Jordan, Libanon, Libyen, Marokko, det besatte palæstinensiske område, Syrien* og *Tunesien*, og den anvendes jævnligt i *Belarus, Egypten, Libyen* og *Syrien*. For så vidt angår asylansøgere og flygtninge tilbyder hovedparten af ENP-landene ikke tilstrækkelig bistand og beskyttelse³. Visse af dem har endnu ikke tiltrådt flygtningekonventionen fra 1951 eller protokollen hertil fra 1967, og andre har endnu ikke fastlagt de retlige rammer, der er nødvendige for dens gennemførelse.

² Fælleserklæringen fra topmødet i Prag om østpartnerskabet, den 7. maj 2009.

³ EU er blevet ved med at støtte asylkapaciteten i ENP-landene, herunder i form af regionale beskyttelsesprogrammer (*Ukraine* og *Moldova*).

I mange lande er hverken lovgivningen vedrørende afholdelse af **valg** eller gennemførelsen af valg i overensstemmelse med internationale standarder. Det nyligt afholdte præsidentvalg i *Ukraine* og anden runde af parlamentsvalget i *Moldova* var til gengæld frie og retfærdige. Visse valglovgivninger, der er vedtaget inden for de senere år, har gjort valgene mere demokratiske, navnlig i *Marokko* og *Libanon*. *Libanon* nød sammen med det *besatte palæstinensiske område* også godt af EU-valgbistand og EU's valgovervågning, og det er første gang, at dette nogensinde er sket i de sydlige ENP-lande.

Der er gennemført betydelige investeringer for at forbedre **retsvæsenets** kapacitet og effektivitet, men manglende uafhængighed, effektivitet og upartiskhed giver stadig anledning til bekymring i de fleste lande. Reformen af den **offentlige administration** er en betydelig udfordring, der mangler at blive taget op i partnerlandene.

Alle partnere med handlingsplaner har afsluttet ratificeringen af FN-konventionen mod **korruption** fra 2005, men korruptionsindikatorerne viser, at der i løbet af perioden er sket en generel forværring.

→ **Der er et presserende behov for at tilskynde til god regeringsførelse, både som et mål i sig selv og fordi det i sidste instans understøtter politisk stabilitet og økonomisk vækst.** Fremskridt med politisk reform vil blive et centralt element for udvikling af styrkede forbindelser med partnerne.

EU's grænsebistandsmission (EUBAM) for *Ukraine* og *Moldova*, der blev etableret i 2005, er et udtryk for, hvordan ENP kan bidrage til **konfliktforebyggelse og -løsning**. EUBAM tager sigte på at skabe gennemsigtighed ved grænsen mellem *Ukraine* og *Moldova* og på at fremme et erhvervsklima, der over for de økonomiske operatører, herunder i *Transdnestrien*, viser fordelene ved at arbejde på grundlag af *Moldovas* lovgivning og herigennem kunne nyde godt af internationale handelspræferencer og EU-handelspræferencer. Herigennem forsøges det at gå uden om konflikten og skabe gensidig tillid og forståelse.

EU har ydet omfattende politisk, teknisk og finansiel støtte til *Georgien* i et forsøg på at dække de behov, der opstod i kølvandet på konflikten i 2008, og på at sikre en fredelig løsning af konflikterne inden for *Georgiens* grænser. EU har ydet betydelig støtte til *Georgien* efter konflikten, herunder en bistandspakke på op til 500 mio. EUR. EU har også spillet en aktiv rolle som medformand - sammen med FN og OSCE - i forbindelse med Genève-forhandlingerne, som er den eneste platform, der åbner mulighed for en fortsat politisk konfliktløsningsproces. Der blev etableret en civil EU-observatørmission for at overvåge og analysere stabiliseringsprocessen.

→ **De uløste konflikter i ENP-landene står fortsat i vejen for udviklingen i partnerlandene og kan udgøre risici for EU's egen sikkerhed.** Lissabontraktaten åbner nu mulighed for en mere integreret EU-indsats for at forebygge og løse konflikter under anvendelse af alle relevante redskaber.

2.2. Fremme af mobilitet

Kontakter mellem folk på tværs af grænserne fremmer gensidig forståelse, samhandel og kulturelle forbindelser. De har afgørende betydning for ethvert betydeligt EU-engagement i forhold til EU's naboer. Kommissionen er fast besluttet på at forbedre mobilitet og kontakter mellem folk i de lande, der grænser op til EU. Dette kan og skal ske på måder, der også forbedrer sikkerheden, fremmer lovlig og regelmæssig bevægelighed for *bona fide*-rejsende

og sikrer tættere kontrol med dem, der kunne tænkes at udnytte bevægeligheden til kriminelle formål.

Der blev i 2008 i alt udstedt 2,09 mio. EU-Schengenvisaer i ENP-landene. Hvis man kun ser på de tretten EU-medlemsstater, der indgik i Schengen-området i 2004, var antallet af udstedte visaer 1,3 mio. - en stigning på 1,15 mio. i forhold til 2004 - hvilket er i overensstemmelse med en verdensomspændende tendens. Borgere fra de østlige nabolandslande havde imidlertid ikke behov for visa ved indrejse i østmedlemsstaterne forud for deres respektive tiltrædelser i 2004 og 2007. Antallet af besøgende fra de østlige nabolandslande, gik faktisk ned efter det år.

EU har allerede truffet konkrete foranstaltninger, der skal gøre det nemmere, billigere og hurtigere for vores naboer at komme ind i EU. Aftaler om **visumlempelse** med *Ukraine* og *Moldova* har resulteret i, at der for over en tredjedel af de udstedte visaers vedkommende enten betales et lavere gebyr eller intet gebyr, samtidigt med at tilbagesættelsesaftaler har bidraget til at forebygge ulovlig migration og opretholde sikkerheden i EU og i partnerlandene. Der er afsluttet forhandlinger om en sådan aftale med *Georgien*. Andre foranstaltninger (**mobilitetspartnerskaber**) er blevet aftalt med *Georgien* og *Moldova* for at fremme lovlig migration og lovlig rejse på tværs af grænserne, bekæmpe illegal migration og sikre den positive effekt af migrationen for den økonomiske udvikling i EU's partnerlande.

Hertil kommer, at østpartnerskabet omfatter **visumlempelse** ved kortvarige ophold som et langsigtet mål for østpartnerne, forudsat at der er skabt et grundlag for sikker og velforvaltet mobilitet. Der er allerede indledt en særlig, struktureret dialog om visumlempelser med *Ukraine*, og det samme sker efter planen også med *Moldova*.

Kommissionen har i sine rapporter gentagne gange påpeget behovet for, at EU lemper betingelserne for legal kortvarig rejse - også i forhold til EU's sydlige partnere. På det punkt er der desværre ikke gjort væsentlige fremskridt.

Kommissionen tillægger mobiliteten for studerende, forskere og universitetsfolk stor betydning. **Erasmus Mundus-programmet**, som støtter reformer af videregående uddannelse og udbygning af institutionelle forbindelser med EU, er kommet fint i gang i ENP-regionen. I perioden 2007-2009 kunne 3 250 studerende og universitetsfolk fra partnerlande i kraft af Erasmus Mundus-stipendier studere på EU-universiteter i op til tre år. 474 studerende og universitetsfolk fra EU fik ligeledes mulighed for at studere i perioder på op til tre år på universiteter i partnerlandene. **Marie Curie-aktioner** giver desuden forskere fra Europa og nabolandene muligheder for mobilitet og karriereudvikling.

Eftersom mobiliteten også hindres af andre faktorer end visumordningen, vil det måske være relevant at fremme yderligere dialog og samarbejde om andre foranstaltninger som f. eks. anerkendelse af akademiske og faglige kvalifikationer eller overførsel af rettigheder.

→ **Personmobiliteten er i fremgang, men kunne øges yderligere.** Besøgende fra nabolandene skal igennem besværlige og langvarige procedurer, når de ansøger om besøgsvisum til EU. Det problem forventes afhjulpet med den nye visumkodeks, der trådte i kraft i april 2010. Kommissionen ønsker desuden at forbedre mobiliteten for *bona fide*-forretningsmænd, turister, studerende og universitetsfolk og vil foreslå følgende foranstaltninger:

- **Køreplaner** for en ordning med visumfritagelse ved korte ophold i forhold til *Ukraine*, med hvilket land EU allerede har indledt en visumdialog, og *Moldova*, som der snart vil

blive indledt en dialog med. Fremskridtet vil afhænge af, om alle nødvendige betingelser opfyldes.

- **Visumlempelse og tilbagetagelsesaftaler med østpartnere**, med hvem der endnu ikke er indgået sådanne aftaler, dvs. *Armenien, Aserbajdsjan og Belarus*.
- **Visumlempelse med sydlige partnere, forudsat at der også gøres fremskridt med migrationsforvaltningen, herunder også med tilbagetagelsesaftaler**
- **Praktiske foranstaltninger** baseret på EU's visumkodeks med henblik på at forbedre udstedelsen af EU-visaer og konsulatsdækningen i østpartnerskabsområdet. Hvis disse foranstaltninger bliver en succes, vil de blive anvendt i hele naboskabsområdet.
- Yderligere dialog om foranstaltninger, der skal lette **adgangen til EU-arbejdsmarkedet** for statsborgere fra ENP-lande, herunder forbedring af informationen om de eksisterende lovlige migrations- og mobilitetskanaler samt om jobmuligheder og de nødvendige arbejdsmarkedskvalifikationer.

2.3. Fremme af økonomisk integration

EU tilbyder økonomisk integration i forhold til det indre marked, hvilket afspejler en langsigtet strategisk vision for så vidt angår produkter og tjenesteydelser, der handles let, nemmere etablering af virksomheder, øget udenlandsk direkte investering i partnerlandene og et højt niveau af social beskyttelse, forbrugerbeskyttelse og miljøbeskyttelse.

Dette tilbud indgår i Kommissionens strategi til etablering af **vidtgående og omfattende frihandelsområder (DCFTAs)**. Der er her ikke blot tale om toldafvikling, men også om foranstaltninger vedrørende markedsadgang inden for tjenesteydelser, offentlige kontrakter og mange andre sektorer samt tilnærmelse til EU-lovgivning på områder, hvor dette kan føre til øget handel. Alle partnere med handlingsplaner har erklæret sig enige med denne fremgangsmåde.

Naboskabspolitikken tager ikke sigte på storstilet eksport af EU's regelværk. Med kun et par reguleringsmodeller i den globaliserede verden er EU-modellen imidlertid attraktiv for partnerne, idet den begrænser de politiske og økonomiske "opfindelsesomkostninger" ved reform. Mange partnere har således valgt en omfattende tilpasning til EU's politikker og lovgivning.

Handel, markedsadgang og tilpasning af lovgivning

EU's **samhandel** med ENP-landene blev øget i perioden 2004-2008: EU's eksport blev øget med 63 %, og importen steg med 91 %. Energiprodukter udgør en stor del af importen. Selv hvis man ser bort fra disse produkter, steg importen fra ENP-landene imidlertid med 31 %. Som en andel af EU's internationale handel steg eksporten til ENP-landene fra 5,7 % til 6,7 %, og importen fra disse lande steg fra 5,4 % til 6,9 %, hvilket afspejler en vedvarende økonomisk integration.

Handelen med østlandene udviklede sig i særlig grad, men dog fra et relativt lavt udgangspunkt: disse landes andel af EU-eksporten blev næsten fordoblet - med en stigning fra 1,26 % til 2,1 % - og deres andel af EU-importen steg fra 0,8 % til 1,4 %. Den økonomiske krise ramte østpartnere meget hårdt, og det førte også til en nedgang i handelen med disse partnere i 2009.

Der er iværksat indledende foranstaltninger tilpasset til de forskellige partneres behov for at styrke den økonomiske integration. Disse foranstaltninger omfatter autonome handelspræferencer (*Moldova*), som sikrer told- og kontingentfri adgang til EU's markeder for alle produkter (bortset fra visse landbrugsprodukter, for hvilke der imidlertid gives visse indrømmelser), og forhandling af en række sektoraftaler som f.eks. aftaler om handel med landbrugsvarer, forarbejdede varer og fiskeriprodukter (*Israel*, *Egypten* og *Marokko*) eller aftaler om overensstemmelsesvurdering og godkendelse af industrivarer, der tager sigte på anerkendelse af ækvivalens mellem tekniske forskrifter, standardisering og overensstemmelsesvurdering i udvalgte sektorer (der er indgået en aftale med *Israel*, mens *Egypten* og *Tunesien* aktivt forbereder sig på forhandlinger). Omfanget af den fuldt liberaliserede bilaterale handel med forarbejdede landbrugsprodukter mellem EU og *Israel* er f.eks. oppe på 95 %, og for de resterende 5 % er der udvekslet supplerende præferencer. Der pågår også forhandlinger om liberalisering af tjenesteydelser og etableringsretten (*Marokko*, *Tunesien*, *Israel* og *Egypten*). I forhold til *Tunesien* har der siden 2008 eksisteret en helt fri handelsordning for industriprodukter.

Der er forhandlinger i gang med *Ukraine* om et første vidtgående og omfattende frihandelsområde, og der er ved at blive forberedt forhandlinger med *Moldova*, *Georgien* og *Armenien*.

Resultaterne af denne integrationsproces er bl.a. følgende:

- **Toldmyndighederne** i partnerlandene har gjort en indsats for at forbedre deres operationelle kapacitet gennem planer, hvormed der indføres moderne toldbehandlingsteknikker, f.eks. med hensyn til risikoforvaltning, kontrol efter toldbehandling, begrebet "autoriserede økonomiske operatører" og princippet om et enkelt kontaktpunkt.
- Partnerlandene har været hurtige til at overtage EU's regler for **elektronisk kommunikation** for at stimulere vækst og udvikle vidensbaserede økonomier. Naboskabspolitikken har støttet partnerregeringer, der er villige til at åbne deres markeder, og fremmet markedsorienteret adfærd hos etablerede operatører. Der er truffet foranstaltninger - som f. eks. vedrørende åbning af markedet for fast telefoni og for avancerede tjenester som internettet samt afholdelse af licitationer om mobiltelefonilicenser - for at opnå tilpasning til reglerne i EU, som er et af de mest konkurrenceprægede markeder i verden. Hvad angår *Egypten*, forventes ikt-sektoren at bidrage til en eksportvækst fra 175 mio. EUR i 2005 til 770 mio. EUR i 2010 og også bidrage mærkbart til jobskabelsen. Den tiltagende anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi er en vigtig faktor, der bidrager til demokratiseringsprocessen i samfundet.
- Gennemførelsen af et **fælles luftrum med nabolandene** er et meget vigtigt element i EU's eksterne luftfartspolitik, og det endelige mål er at skabe et enhedsmarked for lufttransport omfattende op til 60 lande og 1 mia. personer. Der blev i 2006 undertegnet en Euro-Middelhavsaf tale om luftfart med *Marokko*. Året efter øgedes antallet af flypassagerer mellem Marokko og EU med 17 % (sammenlignet med en generel stigning på 6 % på verdensplan), der blev åbnet 52 nye ruter, og 12 nye luftfartsselskaber etablerede sig på markedet. Der er taget skridt til indgåelse af lignende aftaler med *Georgien* og *Jordan*, der pågår forhandlinger med *Israel*, *Libanon*, *Tunesien* og *Ukraine*, og der er givet mandat til forhandlinger med *Algeriet*. Sådanne aftaler har ikke kun en positiv indvirkning på trafikken og økonomien, men er også vigtige, hvis EU ønsker at opnå de højeste standarder

inden for sikkerhed og trafikstyring. Der vil ved udgangen af 2010 blive redegjort nærmere for Kommissionens strategi i forbindelse med et initiativ vedrørende EU's eksterne luftfartspolitik.

→ **Åbningen af markeder har været til gavn for både EU og partnerne.** Åbningen af markeder i sektorer, hvor partnerne har en konkurrencefordel, er af stor betydning for deres økonomier. Handelsliberaliseringen og etableringen af vidtgående og omfattende frihandelsområder vil blive fortsat.

→ **Den Europæiske Union og dens partnere kan udnytte fordelene ved fælles regler.** Samtidigt med udvidelsen af det område, hvor der anvendes EU-normer, fremmes den internationale accept af EU's lovgivningsmodel. Dette kan give EU og partnerlandenes økonomiske operatører en konkurrencefordel: de producerer allerede til et udvidet EU-marked, og jo mere EU-normerne og -standarderne accepteres, desto mere lettes deres adgang til udenlandske markeder. Det forhold, at krisen ikke har medført et stop for de økonomiske reformer viser, at vi bygger vores og vores naboers velstand på en velkonsolideret overgangsproces.

Forbedring af erhvervsvilkårene

Naboskabspolitikken støtter økonomiske reformer til forbedring af erhvervs- og investeringsvilkårene. I de sydlige partnerlande er det vigtigste redskab til reformer for erhvervslivet Euro-Middelhavscharteret for virksomheder, der blev vedtaget i 2004. Charteret er inspireret af god praksis i EU og er vedtaget af partnerlandene som reference for deres reformdagsordener. Under hensyn til succesen med denne fremgangsmåde planlægges det at integrere vigtige elementer i EU's lov om små virksomheder i charteret. Der er også planer om at indlede en tilsvarende proces i forbindelse med østpartnerskabet.

Overvågningen af charterets gennemførelse og forskellige undersøgelser som f.eks. Verdensbankens "Doing Business"-rapport viser, at der er gjort gode fremskridt med at forbedre **erhvervsklimaet** i ENP-landene. F.eks. er den periode, der i *Jordan* er nødvendig til registrering af virksomheder, reduceret fra 79 dage i 2004 til 13 dage i 2010.

→ **Der skal gøres mere for at fremme et gunstigt klima for erhvervslivet og investeringer.** Partnerlandene skal navnlig blive ved med at forbedre deres lovgivning for virksomheder, bekæmpe korruption, fremme iværksætterkultur og innovation, opgradere kvalifikationer og forbedre adgangen til finansiering af små og mellemstore virksomheder, som er lokomotiver for økonomisk vækst.

Mod en social- og arbejdsmarkedspolitisk ENP-dagsorden

Fokuseringen på en lang række **social- og arbejdsmarkedspolitiske** spørgsmål som en del af naboskabspolitikken er godkendt af partnerne, hvilket er udtryk for en forståelse af, at den sociale samhørighed fører til et bedre erhvervsklima og samtidigt er nødvendig for at legitimere og gennemføre reformer. Handlingsplanerne indeholder bestemmelser på områder som f.eks. beskæftigelsespolitik, arbejdsmarkedssdialog, arbejdstagerrettigheder, social integration, ligestilling mellem kønnene og lige behandling af alle. Der er tale om en omfattende social- og arbejdsmarkedspolitisk dagsorden med klart definerede prioriteter og tidsplaner, som dog mangler at blive gennemført fuldt ud. Der er f.eks. gjort fremskridt med lovgivning til fremme af ordentligt arbejde og pensionsreform, men fremskridtene er

svingende med hensyn til beskæftigelsespolitik, fagforeningsrettigheder, arbejdsmarkedsdialog eller lige muligheder.

→ Hvis disse samfundsøkonomiske reformer skal kunne munde ud i gode resultater med hensyn til en fælles social- og arbejdsmarkedspolitisk ENP-dagsorden, skal partnerne fastholde dette politiske engagement og afsætte tilstrækkelige administrative og menneskelige ressourcer til gennemførelse af de nødvendige reformer.

2.4. Et fælles miljøansvar

Beskyttelse af **miljøet** er et fælles ansvar for EU og partnerlandene, og der er behov for en fælles indsats, hvis problemerne skal kunne adresseres med succes. Partnerlandene kender udfordringerne, men på trods af stærke økonomiske argumenter for en omfattende miljøindsats for at undgå, at de fremtidige udgifter til oprydning bliver meget store, har de ikke afsat tilstrækkelige ressourcer. Der eksisterer mange internationale forpligtelser og processer, men gennemførelsen af foranstaltninger halter ofte bagefter. Det er derfor et vigtigt mål med naboskabspolitikken at arbejde sammen med partnerne om at sikre bedre strategisk planlægning, prioritering og stærkere administrativ kapacitet.

Fremskridtet har været forskelligt fra det ene land til det andet. Eksempler på gode fremskridt er reformen af miljøadministrationen i *Jordan*, samarbejdet med det regionale miljøcenter for Kaukasus, Horisont 2020-initiativet og et udkast til en miljøstrategi i *Ukraine*.

Mange partnere udviser voksende interesse i EU-erfaringer og er i dag i stigende grad villige til at tilpasse sig EU's miljødirektiver. Konvergens på lovgivningsområdet bør fortsat være et centralt element i naboskabspolitikken sammen med samarbejde om miljømæssig styring. EU vil inden for rammerne Europa 2020-strategien søge at bevæge sig hen imod en mere bæredygtig og ressourceeffektiv økonomi, og det er et mål, som EU og partnerne med fordel kan samarbejde om. Der er desuden et presserende behov for et styrket samarbejde om bevarelse af biodiversiteten, herunder for at øge bevidstheden om de økonomiske fordele ved økosystemtjenesteydelser og om omkostningerne ved at miste biodiversiteten.

Partnerlandene har også givet udtryk for et ønske om at samarbejde med Det Europæiske Miljøagentur, og naboskabspolitikken har åbnet mulighed herfor. Miljøagenturet bistår under anvendelse af finansiel bistand fra EU partnerlandene med at forbedre indsamlingen og anvendelsen af miljødata. Naboskabspolitikken har også bidraget til at skabe større åbenhed og ansvarlighed med hensyn til miljøpolitikken gennem inddragelsen af ngo'er.

Koordineringen af styringen af maritime aktiviteter er et andet område, hvor der i fremtiden kan gøres en indsats. Et styrket samarbejde vil ikke kun være nyttigt med hensyn til bæredygtig forvaltning af fiskeressourcerne, herunder ved effektiv kontrol af fiskeriet, men også med hensyn til bredere spørgsmål angående integreret maritim overvågning, fysisk planlægning for maritime områder og andre maritime spørgsmål, herunder også de faglige kvalifikationer for sømænd. EU vil også blive ved med at støtte ENP-partnerlandene i deres indsats for at ratificere og gennemføre De Forenede Nationers Havretskonvention.

→ Selv om der ikke gøres håndgribelige fremskridt fra den ene dag til den anden på dette komplekse område, er det meget vigtigt at bygge på disse resultater for at højne miljøstandarden i alle de berørte lande. Forbedret miljøbeskyttelse gennem fortsat konvergens med centrale elementer i EU-lovgivningen, forbedret miljøstyring, bedre

ressourceeffektivitet og passende anvendelse af økosystemtjenesteydelser vil understøtte langsigtet bæredygtig udvikling.

2.5. Samarbejde om indsats over for klimaændringer

Det er en prioritet for hele verdenssamfundet, at der sættes ind over for klimaændringerne. Partnerlandene inddrager i stigende grad klimaændringerne i deres dialog med EU - på baggrund af Københavnsaftalen, de fortsatte forhandlinger om en aftale for perioden efter 2012 og EU's ledende rolle på dette felt. EU kan via naboskabspolitikken støtte partnerlandene med generelt at integrere klimahensyn i deres politikker. Partnerlandene er ikke blandt de største drivhusgasudledere, men de har et stort potentiale for så vidt angår både en yderligere indsats over for klimaændringer (f.eks. gennem øget energieffektivitet eller fremme af bæredygtig transport) og tilpasning (inden for landbrug, forvaltning af vandressourcer eller beredskab over for naturkatastrofer som oversvømmelse og tørke).

→ **Kommissionen vil fortsat opfordre partnerlande, der endnu ikke har gjort det, til at undertegne Københavnsaftalen hurtigst muligt og fremlægge oplysninger om de mål og de aktioner, de vil gennemføre.** EU støtter fortsat fuldt ud FN-forhandlingsprocessen med henblik på indgåelse af en klar og effektiv legalt bindende international aftale. EU er klar til at udbygge dialog og samarbejde om afhjælpning af klimaændringer og tilpasning til disse.

2.6. Bæredygtig energi for borgerne og industrien

EU og partnerlandene har en fælles interesse i at have adgang til stabil, sikker og ren energi til deres borgere og industri og gå over til kulstoffattige energikilder. Med Kommissionens energi- og klimaændringspakke for 2007/2008 blev der fastlagt dristige foranstaltninger over for energiudfordringerne, herunder en ekstern energipolitik. Gastvisten mellem *Ukraine* og *Rusland* i vinteren 2008/2009 understregede behovet for, at der hurtigt blev taget fat på energisikkerhedsspørgsmålet. Der opfordres med Kommissionens anden strategiske energiredegørelse fra 2008⁴ til en styrkelse af forbindelserne til partnerne, som er vigtige producent- og transitlande for EU.

Partnerne har i den forbindelse taget mange skridt til iværksættelse af en sektorreform og gradvis tilpasning til EU-politikken. EU har undertegnet **aftalememorandummer** eller erklæringer på energiområdet med *Aserbajdsjan*, *Egypten*, *Jordan*, *Marokko* og *Ukraine*.

Mange partnere har revideret eller er ved at revidere deres energistrategier med ny fokus på energieffektivitet og vedvarende energi. Partnerne har taget skridt til at sikre gradvis konvergens med de interne energimarkedsregler gennem vedtagelse af ny lovgivning, forbedret regulering og gradvis eliminering af prisskævheder. I 2009 godkendte Ministerrådet under Energifællesskabet - på visse betingelser - at *Moldova* og *Ukraine* tiltræder **Traktaten om Energifællesskabet**. *Georgien* fik observatørstatus i forhold til dette fællesskab.

EU og partnerne har samarbejdet om at udvikle energinetværk. I marts 2009 afholdt Kommissionen en international konference om modernisering af *Ukraines* gastransitsystem. EU har også samarbejdet med partnere om etablering af den **sydlige gaskorridor**, herunder Nabucco og transportprojektet for Det Kaspiske Hav. EU har støttet *Moldovas* og *Ukraines* planer for fremtidig sammenkobling med elektricitetsnetværkene på det europæiske fastland.

⁴ EU-handlingsplan for energiforsyningsikkerhed og –solidaritet (KOM(2008) 781 af 13. november 2008).

I de sydlige ENP-lande var samarbejdsinitiativerne koncentreret om udvikling og integration af energimarkederne, herunder udvikling af syd-syd- og nord-syd-sammenkoblinger. Solenergiplanen for Middelhavsområdet tog form med udarbejdelsen af et strategidokument og iværksættelse af flere pilotinitiativer og -programmer med støtte fra internationale finansielle institutioner.

Inden for rammerne af østpartnerskabet blev arbejdet med platform 3 "energisikkerhed", lanceret med et arbejdsprogram for perioden 2009-2011.

EU og partnere, der driver civile kernekraftanlæg (*Armenien* og *Ukraine*), fortsatte deres samarbejde om nuklear sikkerhed. EU indledte også en dialog om disse spørgsmål med partnere, der påtænker at bygge sådanne anlæg.

→ Det øgede energisamarbejde, der har været tale om de seneste år, er nødvendigt for at kunne opfylde de hurtigt voksende energibehov i de sydlige lande og behovene for investering og reform i både de sydlige og de østlige lande. Vigtige mål for vort samarbejde med ENP-landene er energieffektivitet og fremme af vedvarende energi.

2.7. Finansielle instrumenter, der er tilpasset politikmålene

Gennemførelsen af naboskabspolitikken understøttes med naboskabs- og partnerskabsinstrumentet (ENPI) med et budget på ca. 11,5 mia. EUR (2007-2013). Efter en midtvejsrevision af ENPI-programmeringsdokumenterne afspejler tildelingene til de enkelte lande bedre behovene, ambitionsniveauerne, de fremskridt, der er gjort, og partnernes absorptionskapacitet. Revisionen blev gennemført i samarbejde med partnerlandene og under hensyn til resultatet af en usædvanligt bred konsultationsproces omfattende civilsamfundet, EU-medlemsstaterne og andre donorer.

Den **strategiske fokus** på finansielt samarbejde er styrket yderligere. Lovgivningstilnærmelse og -konvergens fremmes gennem bredere anvendelse af TAIEX-programmet og *twinning*-instrumentet. Ved udgangen af 2009 var der finansieret mere end 1000 TAIEX-foranstaltninger, der var indgået 114 *twinning*-aftaler, og yderligere 110 var under forberedelse. Der gennemføres omfattende institutionsopbygningsprogrammer med henblik på at opbygge kapaciteten for et begrænset antal institutioner, der har stor betydning for forberedelsen af fremtidige *associeringsaftaler* med østpartnere.

- I starten af 2009 sendte EU et team bestående af rådgivere på højt plan til *Armenien* for at støtte gennemførelsen af ENP-handlingsplanen (2,8 mio. EUR). Rådgiverne giver teknisk rådgivning på højt plan med henblik på at fastlægge, styre og gennemføre reformer med sigte på at styrke præsidentembedet og den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt med særligt fokus på demokrati, god regeringsførelse, retsstaten og markedsøkonomi
- Efter indgåelsen af en aftale i december 2009 sendte EU højtstående rådgivere til *Moldova* i april 2010. Der vil blive givet rådgivning til offentlige institutioner om fremskyndelse af politisk associering og yderligere økonomisk integration mellem EU og Moldova
- I *Tunesien* er fremskridtet hen imod en aftale om overensstemmelsesvurdering og godkendelse af industriprodukter (ACAA) blevet understøttet af en vidtrækkende *twinning*-foranstaltning (1,3 mio. EUR), der fokuserer på harmonisering af lovgivning og kapacitetsopbygning i den offentlige administration. Dette initiativ blev senere suppleret af

en større sektorstøtteforanstaltning (23 mio. EUR), der fokuserede på kvalitetsinfrastruktur og støtte til virksomheder

- For at støtte gennemførelsen af aftalememorandummet om energisamarbejde er der i *Ukraine* indledt to sektorforanstaltninger inden for energipolitik og energieffektivitet/vedvarende energi (145 mio. EUR). De blev suppleret med *twinning*-foranstaltninger vedrørende regulering af elektricitets- og gasmarkedet
- I *middelhavsområdet* anvendes Kommissionens støtte til Horisont 2020 på mere end 13 mio. EUR til kapacitetsopbygning, udvikling af overvågningssystemer og forberedelse af grønne investeringsprojekter for EIB og andre finansielle institutioner.

Der ydes under **naboskabsinvesteringsfaciliteten (NIF)** tilskud til fremme af låneoperationer i partnerlande, der omfatter EIB, EBRD og andre europæiske finansielle institutioner. EU-budgettilskuddet beløb sig til 185 mio. EUR i perioden 2007-2009. Hertil kommer, at medlemsstaterne bidrog med 47 mio. EUR til "NIF-forvaltningsfonden". Disse midler gjorde det muligt at rejse lån på 4,76 mia. EUR til investeringer, der også vil bidrage til at fremme regionale samarbejdsinitiativer og skabe fornyet økonomisk vækst. I perioden 2004-2009 bidrog finansiering af tilskud på omkring 90 mio. EUR via lånefaciliteten for investeringer og partnerskab mellem EU og middelhavsområdet (FEMIP) til, at der kunne rejses EIB-lån på over 10 mia. EUR.

Midtvejsrevisionen af EIB's eksterne mandat for perioden 2007-2013 viste, at der var behov for yderligere at øge den strategiske kohærens mellem EU-politikken og EIB's finansiering. Kommissionen har til det formål foreslået⁵, at EIB-garanteret finansiering dækker tre højtprofilerede horisontale mål, nemlig klimaændringer, social og økonomisk infrastruktur og lokal privatsektorudvikling, herunder SMV'er, og at der fastlægges regionale operationelle retningslinjer. I ENP-området udvider Kommissionens forslag rækkevidden af EIB-finansieringen, og retningslinjerne vil bidrage til at styrke den strategiske fokus for EIB's aktiviteter og sikre komplementaritet i forhold til tilsvarende EU-bistandsforanstaltninger. Kommissionen har også foreslået at øremærke yderligere 2 mia. EUR til klimaændringsområdet, hvoraf op til 1 mia. EUR kan anvendes i nabolande.

For at adressere den økonomiske og finansielle krise har Kommissionen også mobiliseret makrofinansiel bistand til fordel for *Armenien, Georgien, Moldova og Ukraine*.

→ ENPI-landetildelingerne afspejler nu på en mere objektiv og gennemsigtig måde, i hvilket omfang de værdier, der ligger til grund for naboskabspolitikken, rent faktisk er fælles. Efter at målene med faciliteten vedrørende regeringsførelse (til belønning af fremskridt med reformer angående regeringsførelse) er blevet integreret som generelle mål, er det Kommissionens hensigt at **revidere anvendelsen af denne facilitet** i 2011 for at sikre mere målrettet støtte til forbedring af regeringsførelsen.

→ **Kommissionen opfordrer Rådet til at vedtage dens forslag om ændring af artikel 23 i ENPI-forordningen.** Herved ville der bl.a. kunne stilles supplerende ressourcer (35 mio. EUR pr. år) til rådighed til finansiering af FEMIP.

→ **For at både EU og partnerne fuldt ud kan drage fordel af markedsåbningen og gøre den bæredygtig, skal partnerne have hjælp til at gøre deres økonomier mere dynamiske.**

⁵ KOM(2010) 174 af 21.4.2010.

Partnerlandene har et stort uudnyttet vækstpotentiale, og som deres vigtigste og - i kraft af den geografiske nærhed - mest indlysende handelspartner har EU en direkte interesse i at støtte deres økonomiske udvikling. Den logik, der sammenknyttede udviklingen af det interne marked og udviklingen af strukturfondene, gælder også for naboskabspolitikken og bør indgå i debatten om den næste finansielle ramme.

3. MULTILATERALE INITIATIVER

Som et supplement til den bilaterale udvikling, der er opsummeret i det foregående afsnit, er der gjort betydelige fremskridt på det multilaterale område inden for naboskabspolitikken.

I syd hjalp **Euro-middelhavspartnerskabet**, som blev sat i gang i 1995, med at lægge grunden til et frihandelsområde, der vil være færdigetableret om et par år. Der er indledt samarbejde på en lang række områder som f.eks. civilbeskyttelse, kultur, ungdomsudvekslinger og ligestillingsspørgsmål. Dette partnerskabs efterfølger - **Middelhavsunionen** - blev lanceret i juli 2008 for at skabe ny dynamik på tre vigtige måder: a) ved at opgradere EU's forbindelser med dets middelhavspartnere på det politiske plan b) ved at sikre yderligere medejerskab gennem et system med medformænd (en fra EU og en fra middelhavspartnersiden), et særligt sekretariat og et blandet stående udvalg og c) ved at gøre disse forbindelser mere konkrete og synlige gennem storstilede regionale og subregionale projekter, der er relevante for regionens indbyggere.

I den vanskelige politiske kontekst efter Gaza-konflikten vedrørte fremskridtet hovedsagelig etableringen af sekretariatet for Middelhavsunionen, udnævnelsen af dets generalsekretær i januar 2010 og vedtagelsen af dets vedtægter i marts. Gennemførelsen af fire af de seks projekter skred frem med bidrag fra EU-budgettet.

Østpartnerskabet blev lanceret i maj 2009 som svar på interessen hos østlige partnere for at tilnærme sig EU og skabe de nødvendige betingelser for at fremskynde politisk associering og yderligere økonomisk integration. Østpartnerskabets hovedsageligt bilaterale fokus komplementeres af multilaterale foranstaltninger til fremme af samarbejde, åben dialog og udveksling af god praksis og erfaringer. Der er etableret tematiske platforme for fire prioriterede områder: demokrati, god regeringsførelse og stabilitet; økonomisk integration og harmonisering med EU's politikker; energisikkerhed og mellemfolkelig kontakt. Der er under de fire tematiske platforme vedtaget arbejdsprogrammer for 2010-2011, nedsat en række paneller, og den generelle udformning af en række flagskibsinitiativer er godkendt⁶.

Sideløbende hermed har Europa-Parlamentet taget indledende skridt til etablering af den **parlamentariske forsamling for EU og dets østlige naboer (Euro-Nest)**, og Regionsudvalget har givet udtryk for et ønske om at etablere en **lokal og regional forsamling for Østeuropa og Sydkaukasus**. Kommissionen, Rådsformandskabet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg afholdt i november 2009 i Bruxelles et civilsamfundsforum for østpartnerskabet med deltagelse af mere end 200 repræsentanter for civilsamfundet. Forummets anbefalinger blev fremlagt af dets repræsentanter på østpartnerskabsministermødet i december 2009.

⁶ På områderne: Integreret grænseforvaltning, støtte til små og mellemstore virksomheder, energieffektivitet, civilbeskyttelse og miljømæssig styring.

Sortehavssynergien, der blev lanceret i februar 2008, afspejler EU's voksende interesse i at fremme regionalt samarbejde omkring Sortehavet, eftersom to kyststater nu er EU-medlemsstater. Flere tidligere iværksatte programmer er godt i gang, bl.a. Sortehavsprogrammet for grænseoverskridende samarbejde for perioden 2007-2013 og sammenkoblingsprojektet for Sortehavet (informationsamfundet).

Sortehavssektorpartnerskaberne er forberedt sammen med EU-medlemsstaterne i regionen (Rumænien, Grækenland og Bulgarien) og med partnerstaterne. Det første af dem, miljøpartnerskabet, blev iværksat i første halvdel af 2010, og arbejdet med at fastlægge dets præcise karakter fortsætter.

Kommissionen er forblevet aktiv inden for netværket af regionale organisationer, der er aktive i sortehavsregionen, herunder organisationen for økonomisk samarbejde i sortehavsregionen (BSEC), der siden 2007 har haft Kommissionen som fast observatør, og kommissionen for beskyttelse af Sortehavet mod forurening.

Ud over Middelhavsunionen har den fortsatte gennemførelse af den fælles strategi for Afrika og EU og det tætte samarbejde mellem EU og de nordafrikanske lande inden for rammerne af det strategiske partnerskab for Afrika og EU bidraget til at nå de overordnede naboskabspolitiske mål i de relevante lande.

4. KONKLUSIONER

Det billede, der tegner sig på mellemlang sigt, er, at det på trods af en vanskelig kontekst har været muligt for EU at etablere et reformorienteret partnerskab med sine naboer. Dette har givet mærkbare resultater - til gavn for både vores partnere og EU - også selv om politikkerne og lovgivningen ikke altid gennemføres effektivt.

Der ligger betydelige udfordringer forude. Den hastighed, hvormed der er gjort fremskridt, har været afhængig af, i hvilket omfang partnerne har været rede til at gennemføre de nødvendige reformer, og der er opnået flere resultater på det økonomiske område, navnlig inden for handel og tilnærmelse af lovgivning, end med hensyn til demokratisk regeringsførelse. Fremskridtets hastighed afhænger imidlertid også af, hvilke fordele partnerne kan forvente at opnå inden for en rimelig tidshorisont. Her har det omfang, i hvilket EU har været rede til at engagere sig selv i forhold til partnerskabet, haft en mærkbar effekt, og sådan vil det også være fremover.