



EUROPA-
KOMMISSIONEN

DEN EUROPÆISKE UNIONS HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT FOR
UDENRIGSANLIGGENDER OG
SIKKERHEDSPOLITIK

Bruxelles, den 25.5.2011
KOM(2011) 303 endelig

**FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

En ny tilgang til nabolande i forandring

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

FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

En ny tilgang til nabolande i forandring

Mod øst og mod syd grænser Den Europæiske Union (EU) op til seksten lande¹, hvis håb og fremtid har direkte og afgørende betydning for os. De seneste begivenheder har tydeliggjort dette og fremhævet de udfordringer, som vi sammen står over for. Opløsningen af de gamle undertrykkende regimer i Egypten og Tunesien, den igangværende militære konflikt i Libyen, den seneste voldelige kurs i Syrien, den fortsatte undertrykkelse i Belarus og de langvarige konflikter i regionen, bl.a. i Mellemøsten, betyder, at vi er nødt til at se på EU's forbindelser til vores nabolande på ny. Det er også vigtigt at støtte den opmuntrende udvikling i andre nabolande, f.eks. Moldovas reformindsats, forhandlingerne med Ukraine om en associeringsaftale og Marokkos og Jordans løfte om en forfatningsreform. Lissabontraktaten har givet EU mulighed for at styrke sin udenrigspolitik, og det betyder, at samarbejdet med nabolandene nu kan udvides og dække alle politikområder på en integreret og mere effektiv måde. Dette var et afgørende incitament til at påbegynde en revision af den europæiske naboskabspolitik (ENP) i sommeren 2010 i samråd med partnerlande og andre interesserede parter. De seneste begivenheder i det sydlige Middelhavsområde generelt har øget behovet for denne revision. EU skal stå mål med de historiske udfordringer i vores nabolande.

Den europæiske naboskabspolitik har fra starten i 2004 styrket forskellige vigtige initiativer, navnlig på det handelsmæssige og økonomiske område, og betydet, at EU og nabolandene har kunnet udvikle tættere forbindelser på stort set alle politikområder, fra energi og transport til uddannelse og forskning. På disse områder foregår der i dag en udveksling og et samarbejde mellem EU og nabolandene. EU-bistanden er blevet forhøjet, og den er blevet mere målrettet. Der er dog plads til forbedring inden for alle områder af samarbejdet. De seneste begivenheder og resultaterne af revisionen har vist, at EU's støtte til politiske reformer i nabolandene har skabt begrænsede resultater. Der er eksempelvis behov for større fleksibilitet og mere skræddersyede løsninger i samarbejdet med de partnerlande, der undergår en hastig udvikling, og der er behov for reformer - uanset om landene oplever hurtige systemændringer eller undergår en mere langstrakt reform- og demokratiseringsproces. Koordineringen mellem EU, medlemsstaterne og de vigtigste internationale partnere er afgørende og kan forbedres.

Der er behov for en ny tilgang for at styrke partnerskabet mellem EU og de omkringliggende lande og samfund. Målet er at opbygge og fastholde sunde demokratier, skabe bæredygtig økonomisk vækst og forvalte de tværnationale forbindelser.

Den europæiske naboskabspolitik bør fungere sådan, at medlemsstaterne tilpasser deres egen bilaterale indsats i overensstemmelse med de overordnede mål for politikken. Europa-Parlamentet spiller også en central rolle, eftersom det er med til at gennemføre nogle af politikkens centrale mål. Den europæiske naboskabspolitik bør desuden fungere som en katalysator for det bredere internationale samfunds opbakning til demokratiseringsprocessen og den økonomiske og sociale udvikling i regionen.

¹ EU's nabolande er Algeriet, Armenien, Aserbajdsjan, Belarus, Egypten, Georgien, Israel, Jordan, Libanon, Libyen, Marokko, Moldova, de besatte palæstinensiske områder, Syrien, Tunesien og Ukraine.

Partnerskabet med vores nabolande er gensidigt fordelagtigt. EU er de fleste nabolandes vigtigste handelspartner. Bæredygtig økonomisk udvikling og jobskabelse i partnerlandene er også til gavn for EU. En reguleret bevægelighed for personer er ligeledes positiv for hele regionen. Den fremmer studerendes, arbejdstageres og turisters mobilitet og modvirker samtidig ulovlig migration og menneskehandel. Et aktivt samarbejde mellem EU og nabolandene på områder som uddannelse, styrkelse og modernisering af sociale sikringsordninger og fremme af kvinders rettigheder vil have stor betydning for vores fælles mål om at skabe beskæftigelse og inklusiv vækst.

Den nye tilgang skal baseres på gensidig ansvarlighed og fælles tilslutning til universelle værdier som menneskerettigheder, demokrati og retsstat. Den indebærer en langt højere grad af differentiering, der sætter det enkelte partnerland i stand til at udvikle sine forbindelser med EU i overensstemmelse med dets egne bestræbelser, behov og kapacitet. For de sydlige og østlige nabolande, der har viljen og evnen til at deltage, indebærer denne vision bl.a. en større økonomisk integrering og et tættere politisk samarbejde om forvaltningsreformer, sikkerhed og konfliktløsning, herunder fremsættelse af fælles initiativer vedrørende spørgsmål af fælles interesse i internationale fora. Med hensyn til det sydlige Middelhavsområde har Kommissionen og den højtstående repræsentant allerede fremsat deres forslag til et partnerskab for demokrati og fælles velstand med partnerne i området².

Formålet med den nye tilgang, som er beskrevet ovenfor, er:

- 1) at sikre større støtte til partnere, der er i gang med at skabe et velforankret demokrati - et demokrati, der er holdbart, fordi det ud over stemmeret bygger på ret til ytringsfrihed, til at danne oppositionspartier, til en upartisk rettergang i et uafhængigt retsvæsen, til tryghed, som skal sikres af et ansvarligt politi og en ansvarlig hær, og adgang til en kompetent og ikke-korrupt offentlig forvaltning - samt andre borgerlige rettigheder og menneskerettigheder, som mange europæere tager for givet, f.eks. tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed
- 2) at støtte en inklusiv økonomisk udvikling, der sikrer, at EU's nabolande kan handle, investere og skabe vækst på en bæredygtig måde, der mindsker de sociale og regionale uligheder, skaber arbejdspladser og sikrer befolkningen en højere levestandard
- 3) at styrke de to regionale dimensioner af den europæiske naboskabspolitik, dvs. henholdsvis det østlige partnerskab og det sydlige Middelhavsområde, så der kan udvikles konsekvente regionale initiativer på områder som handel, energi, transport, migration og mobilitet, og så det bilaterale samarbejde dermed kan suppleres og styrkes
- 4) at udvikle mekanismer og instrumenter, der gør det muligt at skabe disse resultater.

Partnerskabet vil blive udviklet i samarbejde med det enkelte naboland på grundlag af dets behov, kapacitet og reformmål. Nogle lande ønsker måske at styrke deres integrationsindsats, hvilket vil betyde en større grad af tilpasning til EU's politikker og regler og en gradvis økonomisk integrering i EU's indre marked. EU ønsker ikke at påtvinge en model eller en færdig opskrift på politisk reform, men vil kræve, at det enkelte partnerlands reformproces

² KOM(2011) 200 af 8.3.2011.

afspejler en klar respekt for de universelle værdier, som er grundlaget for den fornyede tilgang. Initiativet ligger hos partnerlandet, og EU's opbakning vil blive tilpasset i overensstemmelse hermed.

Øget EU-støtte til nabolandene er forbundet med betingelser. Støtten vil afhænge af, at der sker fremskridt med opbygning og konsolidering af demokrati og respekt for retsstaten. I jo større grad og jo hurtigere et land opnår fremskridt med sine interne reformer, desto større støtte vil det modtage fra EU. Denne større støtte vil blive ydet på forskellig vis, bl.a. i form af flere midler til social og økonomisk udvikling, udvidede programmer for omfattende institutionsopbygning, bedre markedsadgang, øget finansiering fra EIB til investeringer og større mulighed for mobilitet. Disse præferentielle fordele vil blive skræddersyet til det enkelte lands behov og til situationen i regionen, og det anerkendes, at betydningsfulde reformer er forbundet med store "startomkostninger". Resultattavlen for partnerlandenes reformindsats i perioden 2010-2012 (som bygger på de årlige statusrapporter) vil blive taget i betragtning i forbindelse med fastsættelsen af de finansielle tildelinger til landene for 2014 og frem. I lande, der ikke har indført reformer, vil EU tage bevillingerne op til genovervejelse og muligvis mindske dem.

EU vil fastholde sin politik med at lægge afstand til regeringer, der medvirker til overtrædelser af menneskerettighederne og demokratiske standarder, og bl.a. indføre målrettede sanktioner og andre politiske foranstaltninger. Når den træffer sådanne foranstaltninger, vil den samtidig ikke blot fastholde, men yderligere styrke sin støtte til civilsamfundet. EU vil med denne mere differentierede tilgang holde dialogmulighederne åbne for regeringer, civilsamfundet og andre interesserede parter. EU vil samtidig og i tråd med princippet om gensidig ansvarlighed sørge for, at EU's ressourcer anvendes til støtte for de centrale mål i den europæiske naboskabspolitik.

De ressourcer, som EU og EU's internationale partnere mobiliserer til støtte for den demokratiske udvikling i nabolandene, skal imødekomme såvel umiddelbare og presserende behov som mellemlange og langsigtede behov.

1. STØTTE TIL OPBYGNING AF ET VELFORANKRET DEMOKRATI

Vi skal:

- tilpasse omfanget af EU's støtte til partnerlandene i overensstemmelse med deres fremskridt med at gennemføre politiske reformer og opbygge et velforankret demokrati.

1.1. Støtte til et "velforankret demokrati"

Et velfungerende demokrati, respekt for menneskerettighederne og retsstaten udgør en vigtig del af grundlaget for EU's partnerskab med nabolandene. Der er ingen fast model eller færdig opskrift på politisk reform. Selv om reformerne indføres på forskellig vis fra land til land, er der visse fællestræk for opbygningen af et **velforankret og bæredygtigt demokrati**, og det kræver en solid og vedholdende indsats fra regeringernes side. De faste bestanddele er:

- frie og retfærdige valg
- forenings-, ytrings- og forsamlingsfrihed samt en fri presse og frie medier
- en retsstat, der bygger på en uafhængig dømmende magt og retten til en retfærdig rettergang

- korruptionsbekæmpelse
- en reform af sektoren for sikkerhed og retshåndhævelse (herunder politiet) og indførelse af demokratisk kontrol med de væbnede styrker og sikkerhedsstyrkerne.

Reformer, der bygger herpå, vil ikke blot styrke demokratiet, men kan samtidig være med til at skabe betingelser for bæredygtig og inklusiv økonomisk vækst og dermed fremme samhandelen og investeringerne. Dette er de primære benchmarks, som EU vil anvende i sin vurdering af fremskridtene og tilpasse støtteniveauet efter.

1.2. Et partnerskab med samfundet

Vi skal:

- indgå partnerskaber i det enkelte naboland og gøre EU-støtten lettere tilgængelig for civilsamfundsorganisationer gennem en målrettet civilsamfundsfacilitet
- støtte oprettelsen af en europæisk demokratifond til fordel for politiske partier, ikke-registrerede ngo'er, fagforeninger og andre sociale partnere
- fremme mediefrihed ved at støtte civilsamfundsorganisationers uhindrede adgang til internettet og brug af elektroniske kommunikationsteknologier
- styrke menneskerettighedsdialogen.

I et velfungerende civilsamfund har borgerne mulighed for at give udtryk for deres bekymringer, deltage i den politiske beslutningsproces og holde regeringen ansvarlig. Et velfungerende civilsamfund kan også være med til at sikre, at den økonomiske vækst bliver mere ligeligt fordelt. Det hele afhænger af, at ytrings-, forenings- og forsamlingsfriheden garanteres. Det skal desuden gøres lettere at stifte demokratiske politiske partier, som repræsenterer det brede spektrum af synspunkter og tilgange i et samfund, så partierne kan kæmpe om magten og vælgernes gunst. Udfordringen med at opbygge et civilsamfund og sikre pluralisme findes i alle nabolande, men den er særlig alvorlig i lande, der oplever hurtige politiske forandringer, eller hvor undertrykkende politiske regimer fortsat kvæler pluralismen og mangfoldigheden.

For at rette op på situationen og støtte politiske aktører, der kæmper for demokratiske forandringer i deres land (navnlig politiske partier, ikke-registrerede ngo'er, fagforeninger og andre sociale partnere), støtter den højtstående repræsentant og Kommissionen oprettelsen af en **europæisk demokratifond**³. Fonden skal forsøge at sikre en større virkning af og konsekvens i den indsats, som EU, medlemsstaterne og flere af de store europæiske politiske organisationer, der allerede er aktive på området, yder.

Civilsamfundet spiller en afgørende rolle, når det gælder om at fremme kvinders rettigheder, skabe større social retfærdighed og sikre respekt for mindretal samt fremme miljøbeskyttelse og ressourceeffektivitet. EU vil gennem et partnerskab med samfundet bidrage til, at ikke-statslige aktører får større politisk indflydelse, og hjælpe civilsamfundsorganisationer med at styrke deres gennemslagkraft, deres evne til at kontrollere reformprocessen og deres rolle i forbindelse med gennemførelsen og evalueringen af EU-programmer. EU's delegationer i

³ Fonden skal være med til at styrke synergier og skabe sammenhæng, men dens formål og finansielle og forvaltningsmæssige vilkår vil ikke være de samme som for andre demokratiseringsværktøjer.

landene vil forsøge at få regering og civilsamfund til at mødes i en struktureret dialog om vigtige dele af partnerskabssamarbejdet. Der kan bevilges EU-midler til sådanne tiltag gennem oprettelsen af en **civilsamfundsfacilitet**, som er målrettet til nabolandene.

Mediefrihed og fri adgang til information er en vigtig del af et velfungerende demokrati. Sociale netværk og nye teknologier er i høj grad med til at fremme demokratiseringen. Der kan allerede opnås EU-støtte gennem Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder (EIDHR). Der vil muligvis blive udviklet yderligere værktøjer, som i relevante tilfælde giver EU mulighed for at hjælpe civilsamfundsorganisationer eller borgere med at få uhindret adgang til internettet og andre former for elektroniske kommunikationsteknologier og til uafhængige trykte medier, radio og fjernsyn.

Det er afgørende, at landene forpligter sig til at respektere **menneskerettigheder og grundlæggende rettigheder** gennem multilaterale traktater og bilaterale aftaler. Løfterne følges imidlertid ikke altid op af handling. Ratificeringen af alle internationale og regionale instrumenter på området og fuld overholdelse af deres bestemmelser bør understøtte vores partnerskab. Der skal bl.a. gøres en stor indsats for at fremme ligestilling mellem mænd og kvinder i overensstemmelse med den vigtige rolle, som kvinder har spillet endnu engang i forbindelse med de seneste begivenheder i de sydlige nabolande, og for at bekæmpe alle former for forskelsbehandling, sikre respekten for religionsfriheden og beskytte de rettigheder, som flygtninge og personer, der nyder international beskyttelse, har. En styrket **menneskerettighedsdialog** vil gøre det muligt at kontrollere overholdelsen af de indgåede forpligtelser på området og bl.a. sætte ind over for overtrædelser af menneskerettighederne. En styrkelse af samarbejdet med Europarådet kunne også fremme overholdelsen.

Vores **parlament** kan skabe forbindelser mellem vores samfund. Den Parlamentariske Forsamling Euronest (blandet forsamling bestående af medlemmer af Europa-Parlamentet og medlemmer af parlamenterne i de lande, som indgår i det østlige partnerskab), Den Parlamentariske Forsamling for Middelhavsunionen og blandede parlamentariske udvalg bestående af medlemmer af Europa-Parlamentet og medlemmer af partnerlandenes parlamenter er vigtige fora, som kan skabe dialog og større gensidig forståelse mellem beslutningstagerne. Parlamentsmedlemmerne kan også yde et nyttigt bidrag til styrkelsen af reformindsatsen og kontrollen af overholdelsen af forpligtelserne i de enkelte landes ENP-handlingsplan, bl.a. med hensyn til vigtige politiske og menneskerettighedsrelaterede spørgsmål.

1.3. Styrkelse af det politiske og sikkerhedsmæssige samarbejde

Vi skal:

- styrke EU's indsats for at løse langvarige konflikter
- bruge den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i kombination med andre EU-instrumenter
- fremme en fælles indsats med naboskabspartnerne i forbindelse med vigtige sikkerhedsspørgsmål i internationale fora.

Lissabontraktaten giver EU en enestående mulighed for at blive en mere effektiv aktør, og der er intet sted, hvor det er mere relevant at gøre en større indsats, end i vores nabolande. Hvis udfordringen skal løses, kræver det imidlertid, at EU's og medlemsstaternes politikker i langt højere grad end tidligere tilpasses hinanden, så vi kan sende det fælles budskab og skabe den

sammenhæng, som vil gøre vores tiltag mere effektive. EU's instrumenter og politikker vil kun være effektive, hvis de på passende vis bakkes op af medlemsstaternes politikker. "Business as usual" er ikke længere en løsningsmulighed, hvis vi vil gøre vores nabolande til et sikrere sted og beskytte vores interesser.

Den vedvarede karakter af de langvarige konflikter i en række partnerlande udgør et alvorligt sikkerhedsproblem for hele regionen. EU's geopolitiske, økonomiske og sikkerhedsmæssige interesser påvirkes direkte af den fortsatte ustabilitet. Den israelsk-palæstinensiske konflikt og andre konflikter i Mellemøsten, det sydlige Kaukasus, Moldova og Vestsahara berører fortsat store dele af befolkningen, øger radikaliseringen, tærer kraftigt på de lokale og internationale ressourcer og står i høj grad i vejen for reformer.

EU er allerede aktiv i indsatsen for at løse flere af disse konflikter. EU er med i Mellemøstkvartetten og er med til at lede Genèveforhandlingerne, som har til formål af skabe fred og sikkerhed i Georgien. EU deltager som observatør i "5+2"-forhandlingerne om konflikten i Transdnjestri i Moldova og vil være parat til i højere grad at deltage i fora, hvor EU ikke allerede er repræsenteret, f.eks. i OSCE's Minsk-gruppe om konflikten i Nagorno Karabakh. EU agter at øge sin støtte til tillidsopbygning og opsøgende arbejde i løsrivelsesområder og til den internationale konfliktløsningsindsats og senere støtte gennemførelsen af løsningerne. EU vil fortsat modsætte sig nye grænsedragninger, som foretages ved brug af militær magt. Mange af de instrumenter, som vi anvender overalt i nabolandene for at fremme økonomisk integrering og sektorsamarbejde, kunne også bruges til støtte for målet om tillidsopbygning og konfliktløsning. EU er også parat til i samarbejde med internationale organisationer og vigtige partnere på området at udvikle scenarier for genopbygning efter en konflikt, hvilket kunne være endnu et incitament i konfliktløsningen, idet scenarierne viser de konkrete fordele ved en fredelig løsning.

De steder, hvor EU allerede deltager i operationer, f.eks. gennem EU's observatørmission i Georgien, EU's grænsebistandsmission i Moldova og Ukraine og EU's politimission og grænsebistandsmission i Rafah i de besatte palæstinensiske områder, vil der blive taget yderligere skridt til at udnytte synergierne mellem den operative tilstedeværelse og indsatsen for at fremme reformer. Hvor det er relevant, vil EU navnlig tilbyde at støtte partnerlandenes reformindsats inden for retssystemet og i sikkerhedssektoren gennem retsstatsmissioner eller andre instrumenter under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), som landene finder nyttige.

EU vil gøre fuld brug af Lissabontraktatens bestemmelser til andet end konfliktløsning, bl.a. til håndtering af andre sikkerhedsproblemer og specifikke fællesinteresser, f.eks. energi- og ressourcessikkerhed, klimaændringer, ikke-spredning, bekæmpelse af international terrorisme og organiseret kriminalitet på tværs af grænserne samt narkotikabekæmpelse. EU vil sammen med ENP-partnerlandene forelægge fælles tiltag vedrørende FUSP-spørgsmål og andre globale spørgsmål i internationale fora (f.eks. i FN og på internationale konferencer).

2. STØTTE TIL BÆREDYGTIG ØKONOMISK OG SOCIAL UDVIKLING

Vi skal:

- støtte partnerlandenes vedtagelse af politikker, som kan skabe kraftigere, bæredygtig og mere ligeligt fordelt vækst, og støtte udviklingen af mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder og være med til at fremme beskæftigelsen

- styrke erhvervssamarbejdet og støtte forbedringer af virksomhedernes vilkår
- være med til at afholde investeringsfremmende arrangementer
- fremme mikrokreditter og direkte investeringer fra EU's små og mellemstore virksomheder
- videreudvikle pilotprogrammerne til støtte for regional udvikling og rette op på de økonomiske skævheder mellem regionerne
- iværksætte pilotprogrammer til støtte for landbrug og udvikling af landdistrikter
- styrke den makroøkonomiske dialog med de partnere, som gennemfører de mest vidtgående økonomiske reformer
- forbedre effektiviteten af den makrofinansielle bistand ved at strømline beslutningsprocessen
- styrke dialogen om beskæftigelses- og socialpolitikker.

2.1. Bæredygtig økonomisk vækst og jobskabelse

De økonomiske og sociale udfordringer i vores nabolande er enorme. I flere af landene i regionen er der udbredt fattigdom, den forventede levetid er ofte lav, ungdomsarbejdsløsheden er høj, og kvindernes deltagelse i det politiske liv og i erhvervslivet er lav. Naturkapitalen ødelægges, og de stigende priser på fødevarer og energi har alvorlige konsekvenser for alle nabolandene. De fleste partnerlande har en svag og ikke særlig diversificeret økonomi, som fortsat er sårbar over for økonomiske påvirkninger udefra. Det umiddelbare mål er derfor at skabe arbejdspladser, sætte gang i væksten, forbedre den sociale beskyttelse og på ny få gang i de sektorer, som blev ramt af de seneste kriser (bl.a. turistbranchen). Det er af hensyn til gennemførelsen af bæredygtige politiske reformer og opfyldelsen af millenniumudviklingsmålene vigtigt at få løst disse udfordringer. Svag vækst, stigende arbejdsløshed og øget forskel mellem rig og fattig vil sandsynligvis forværre ustabiliteten.

Et af målene med den europæiske naboskabspolitik er fortsat at tilskynde partnerlandene til at vedtage politikker, der kan skabe kraftigere og mere ligeligt fordelt vækst. Dette omfatter støtte til indsatsen for at forbedre virksomhedernes vilkår, bl.a. en forenkling af procedurer, imødekommelse af små og mellemstore virksomheders behov og styrkelse af kompetencerne på arbejdsmarkedet. Partnerlandenes indsats for at øge respekten for retsstaten og bekæmpe korruption vil også forbedre virksomhedernes vilkår og fremme udenlandske direkte investeringer og teknologioverførsler, hvilket igen kan fremme innovationen og beskæftigelsen. EU vil rette særlig opmærksomhed mod de udfordringer, som lande, der netop har undergået politiske forandringer, står over for, og være med til at afholde **investorkonferencer** og lignende for at få klarlagt de nationale investeringsprioriteter og forsøge at opbygge tillid hos investorerne. Et vigtigt signal til investorer og erhvervsdrivende kunne også være en **forbedret ordning for investeringsbeskyttelse**. Kommissionen vil undersøge mulighederne for at sikre investorerne retssikkerhed i nabolandene.

For at sikre yderligere støtte til små og mellemstore virksomheder vil Kommissionen sammen med EIB og andre interesserede parter også drøfte den betydning, som **Den Europæiske**

Investeringsfond⁴ kunne have i partnerlande, og se på foranstaltninger, bl.a. **garantier**, der kan fremme mikrokreditter og direkte investeringer fra EU's små og mellemstore virksomheder.

Kommissionen kan også bidrage til bekæmpelsen af den høje arbejdsløshed og den store fattigdom gennem **pilotprogrammer til støtte for landbrug og udvikling af landdistrikter** samt pilotprogrammer til støtte for regional udvikling ved at trække på EU's store erfaring på disse områder⁵.

De regionale udviklingsprogrammer kan fortsat bidrage til at mindske de økonomiske ubalancer og uligheder mellem regionerne, som undergraver økonomien generelt i et land. De aktuelle pilotprogrammer vil hjælpe medlemmerne af det østlige partnerskab med at finde frem til passende strukturer og aktiviteter, der kan imødegå disse udfordringer nationalt og eventuelt på tværs af grænserne i samarbejde med deres nabolande i regionen. Det vil blive undersøgt, hvilke muligheder der er for at iværksætte et lignende tiltag til fordel for de sydlige nabolande.

Den politiske dialog om den makroøkonomiske forvaltning og budgettets holdbarhed vil fortsætte. Den **makroøkonomiske dialog** med de partnere, som når længst i deres økonomiske integrering i EU, vil blive styrket på grundlag af en gennemgang af deres makroøkonomiske politikker og vigtige strukturreformer. Dialogen om **beskæftigelses- og socialpolitikker** vil samtidig blive styrket.

Det **makrofinansielle bistandsinstrument** vil muligvis blive anvendt til at hjælpe partnerlande, som kortvarigt har betalingsbalanceproblemer. Dette er på kort sigt den vigtigste foranstaltning for de lande, som lige nu kæmper med de umiddelbare økonomiske og sociale konsekvenser af de seneste politiske forandringer. Kommissionen vil fremsætte forslag til en rammeforordning, der kan gøre beslutningsprocessen i forbindelse med tildeling af makrofinansiell bistand mere effektiv, sikre et mere gennemsigtigt retsgrundlag for dette instrument og præcisere nogle af kriterierne.

2.2. Styrkelse af handelsforbindelserne

Vi skal:

- forhandle aftaler om vidtgående og brede frihandelsområder med interesserede og egnede partnere
- videreudvikle handelsindrømmelserne, navnlig i de sektorer, der med størst sandsynlighed straks vil kunne få gang i partnerlandenes økonomier.

De fleste af vores nabolande er afhængige af EU, som er deres vigtigste eksportmarked og importkilde. Handel med varer og tjenesteydelser er et virkningsfuldt instrument, som kan

⁴ EIF har særlig erfaring med at stille risikovillig kapital til rådighed for små og mellemstore virksomheder (SMV) i EU og i ansøgerlande og har et omfattende netværk af erhvervskontakter. Instrumentet er derfor ideelt til at fremme EU's små og mellemstore virksomheders investeringer i partnerlande.

⁵ Anvendelsesområdet for den europæiske naboskabsfacilitet vedrørende landbrug og udvikling af landdistrikterne (ENPARD), som er omhandlet i meddelelsen om "et partnerskab for demokrati og fælles velstand med det sydlige Middelhavsområde" - KOM(2011) 200 - vil blive udvidet til også at omfatte de østlige nabolande.

sætte gang i den økonomiske vækst, forbedre konkurrenceevnen og hjælpe det økonomiske opsving på vej. Det er derfor afgørende, at vi med hvert enkelt land indgår gensidigt fordelagtige og ambitiøse handelsaftaler, der er i overensstemmelse med landenes behov og økonomiske formåen.

Det vigtigste og mest effektive instrument til udvikling af tættere handelsforbindelser er **vidtgående og brede frihandelsområder**. Sådanne frihandelsområder giver mulighed for gradvist at fjerne handelshindringer og har til formål at skabe lovgivningsmæssig konvergens på områder, der påvirker handelen, navnlig sundheds- og plantesundhedsregler, dyrevelfærd, told- og grænseprocedurer, konkurrence og offentlige indkøb. De er udformet med henblik på at være dynamiske og kunne holde trit med den lovgivningsmæssige udvikling i EU's indre marked. For de partnere, som har gjort størst fremskridt, kan vidtgående og brede frihandelsområder føre til en gradvis økonomisk integrering i EU's indre marked. Områderne opbygges gennem en gradvis tilnærmelse til EU's regler og praksis og forudsætter, at landene er indstillet på at indføre komplekse og vidtrækkende reformer. Det kræver en stor institutionel kapacitet. Reformerne kan være en politisk udfordring og kræve, at såvel erhvervslivet som andre interesserede parter må inddrages. En forudsætning for, at forhandlingerne kan indledes, er, at partnerlandene er medlem af WTO og følger vigtige anbefalinger, der sætter dem i stand til at overholde de forpligtelser, som forhandlingerne munder ud i. De skal også have gjort tilstrækkelige fremskridt med hensyn til fælles værdier og principper.

Samhandelen beror primært på bilaterale aftaler mellem EU og det enkelte partnerland. Det giver de lande, som er længst fremme, mulighed for at gå hurtigere frem og er i overensstemmelse med differentieringsprincippet. Dette princip er desuden i tråd med den langsigtede vision om at etablere et økonomisk fællesskab mellem EU og ENP-partnerne⁶. Den regionale økonomiske integrering er vigtig af hensyn til styrkelsen af samhandelen mellem partnerne og udviklingen af brede økonomiske netværk. Et sådant fællesskab vil på længere sigt blive baseret på fælles rammebestemmelser og bedre markedsadgang for varer og tjenesteydelser blandt ENP-partnere og EU. Denne tilgang kan betyde, at partnere, som har et fuldt fungerende og uafhængigt retsvæsen og en effektiv offentlig forvaltning, og som har gjort markante fremskridt i bekæmpelsen af korruption, vil få adgang til det **ikke-regulerede område af det indre marked for varer**. Det vil først kunne ske, når de deltagende lande har opnået en tilstrækkeligt pålidelig forvaltning og et tilstrækkeligt pålideligt retsvæsen.

Med hensyn til de partnere, som ikke er parate til eller ikke ønsker at indlede forhandlinger om vidtgående og brede frihandelsområder, kan der på kort sigt træffes andre foranstaltninger for at få gang i og fremme handelen. EU vil under hensyntagen til situationen og ambitionsniveauet i det enkelte partnerland forsøge at udvide **handelsindrømmelserne** i eksisterende aftaler eller igangværende forhandlinger, navnlig i de sektorer, der med størst sandsynlighed straks vil kunne få gang i partnerlandenes økonomier. Også liberaliseringen vil foregå i forskellige hastigheder. Der kan opnås bedre markedsadgang for varer gennem **aftaler om overensstemmelsesvurdering og accept af industriprodukter (AOG)**, som giver mulighed for fri bevægelighed for industriprodukter i bestemte sektorer via gensidig accept af overensstemmelsesattester. Formålet med denne type aftaler er at dække alle sektorer, hvor lovgivningen er harmoniseret på EU-plan. Et partnerland, der har nået dette niveau, vil blive en del af et frihandelsområde for industriprodukter mellem EU, EØS-landene og Tyrkiet. Et tæt samarbejde med europæiske instanser og organisationer inden for

⁶ Se KOM(2006) 726 af 4.12.2006 om styrkelse af EU's naboskabspolitik.

områderne standardisering, overensstemmelsesvurdering og metrologi kan lette gennemførelsen af AOG'er. For at fremskynde udarbejdelsen af AOG'er er Kommissionen parat til at øge den tekniske støtte til partnerlandene. Der vil sandsynligvis blive indgået AOG'er med Tunesien og Egypten allerede i 2011.

Der kunne også skabes yderligere fremskridt for at fremme samhandelen mellem partnerlandene og med EU. En hurtig gennemførelse af den nye konvention om pan-Euro-Middelhavslandenes præferenceoprindelsesregler vil få stor betydning for partnerlandene mod syd. Kommissionen vil undersøge, om konventionen kan udvides til andre ENP-partnere, og fremsætte forslag i overensstemmelse hermed.

EU vil fortsat støtte reformer og hjælpe partnerlandene med at opbygge deres kapacitet ved at stille ekspertise om udvikling af den offentlige sektor til rådighed, bl.a. gennem programmer for omfattende institutionsopbygning og andre mekanismer såsom parvist samarbejde ("twinning") og Taix⁷. Det vil gøre det lettere for landene at opfylde standarder for fødevarer sikkerhed, dyre- og plantesundhed og dyrevelfærd og dermed forbedre deres eksportmuligheder. EU vil med henblik på at støtte moderniseringen af landbrugssektorerne på samme måde tilbyde programmer for udvikling af landdistrikter og bl.a. støtte forbedringer af kvaliteten af landbrugsprodukter og fødevarer.

2.3. Styrkelse af sektorsamarbejdet

Vi skal:

- styrke sektorsamarbejdet og navnlig fokusere på viden og innovation, klimaændringer og miljø, energi, transport og teknologi
- fremme partnerlandenes deltagelse i arbejdet inden for udvalgte EU-agenturer og EU-programmer.

Samarbejdet kan styrkes inden for alle områder af det indre marked, fra socialpolitik og offentlig sundhed til forbrugerbeskyttelse, statistik, erhvervsret, forskning og teknologisk udvikling, havpolitik, turisme, rumforskning osv. Samarbejdet og udvekslingen vil i overensstemmelse med strategien om "flere midler for flere reformer" blive øget markant på følgende områder:

- EU vil foreslå nabolandene at påbegynde udviklingen af et **fælles viden- og innovationsrum**, der samler flere eksisterende samarbejdsområder: politisk dialog, national og regional kapacitetsopbygning, samarbejde inden for forskning og innovation samt bedre mobilitetsmuligheder for studerende, forskere og universitetslektorer. Samarbejdet på området **videregående uddannelse** vil ligeledes blive udvidet gennem øget støtte til fremme af **studerendes og universitetslektorerers mobilitet** inden for universitetspartnerskaber (under Erasmus Mundus) og struktureret samarbejde med henblik på modernisering af universiteter (gennem Tempus).

⁷ Taix er et instrument for teknisk bistand og informationsudveksling, som administreres af Kommissionens tjenestegrene. Taix støtter partnerlande i forbindelse med tilnærmelse til og anvendelse og håndhævelse af EU-lovgivning. Instrumentet er i høj grad efterspørgselsbaseret og er med til at sikre relevant skræddersyet ekspertise til løsning af problemer med kort varsel. http://ec.europa.eu/enlargement/taix/what-is-taix/index_en.htm.

- EU vil gennem et styrket samarbejde deltage i nabolandenes **klimaindsats** for at fremme udviklingen af kulstoffattige teknologier og forbedre modstandsdygtigheden over for klimapåvirkninger (tilpasning) med henblik på gennemførelse af Cancúnaftalen og udformning af en omfattende global klimaordning. EU og partnerlandene bør også stille mod en bedre **miljøbeskyttelse**⁸, der kan sikre højere standarder for luft- og vandkvalitet, en bedre miljøforvaltning og større ressourceeffektivitet, beskytte biodiversiteten og økosystemer og støtte de nødvendige investeringer i infrastruktur.
- **Energisamarbejdet** vil blive intensiveret gennem en styrket energipolitisk dialog, der skal øge markedsintegrationen, forbedre energisikkerheden på grundlag af rammebestemmelser om konvergens, herunder sikkerheds- og miljøstandarder, føre til udviklingen af nye partnerskaber for vedvarende energikilder og energieffektivitet og garantere den nukleare sikkerhed. Det kunne på mellemlang sigt føre til en udvidelse af energifællesskabstraktaten til nabolande, som endnu ikke er omfattet af den, eller til etableringen af et "energifællesskab mellem EU og det sydlige Middelhavsområde" på grundlag af erfaringerne med førstnævnte fællesskab.
- Kommissionen vil fremsætte forslag til en ny ramme for **transportsamarbejde**, der skal sikre en større markedsintegration inden for transportsektoren, navnlig en udvidelse af de transeuropæiske transportnet (TEN-T) til partnerlande, afhjælpning af administrative flaskehalse med fokus på sikkerhedsspørgsmål (bl.a. spørgsmål som styring af luft- og jernbanetrafik og søtransport) og styrkelse af samarbejdet med forskellige EU-transportagenturer.
- Kommissionen støtter også en mere strategisk tilgang til og et mere strategisk samarbejde om **maritime anliggender**, der skal styrke samarbejdet på tværs af maritime sektorer og åbne op for en bæredygtig økonomisk udvikling.
- Den seneste udvikling i de sydlige Middelhavslande har vist, hvor vigtige værktøjer **informations- og kommunikationsteknologier** (IKT) er i forbindelse med politiske og sociale forandringer. Samarbejdet med partnerlandene vil derfor blive intensiveret for at støtte udviklingen af en digital økonomi, hvor IKT anvendes til at imødegå nationale og globale udfordringer.

Endelig vil EU gøre det endnu lettere for partnerlandene at deltage i **EU-agenturers** arbejde og i de **EU-programmer**, som de har adgang til⁹. Dette har været en mulighed i nogle år og har ført til et vist samarbejde på områder som narkotikakontrol og luftfartssikkerhed. Kommissionen vil prioritere udarbejdelsen af en liste over programmer, som partnerne kan deltage i, og fokusere på de programmer, som giver mulighed for at skabe mellemfolkelig kontakt, bl.a. mellem unge. Den vil også støtte partnerlandene i deres indsats for at opfylde de lovgivningsmæssige forudsætninger for at kunne deltage i EU-agenturers arbejde og yde støtte til dækning af nogle af de omkostninger, der er forbundet med sådan deltagelse.

⁸ I sin meddelelse om Europa 2020-strategien "Et ressourceeffektivt Europa", KOM(2011) 21, understreger Kommissionen behovet for at arbejde tæt sammen med nøglepartnere, herunder nabolande.

⁹ KOM(2006) 724 af 4.12.2006.

2.4. Migration og mobilitet

Vi skal:

- fortsætte visumlempelsesprocessen for udvalgte ENP-partnere og visumfritagelsesprocessen for de partnere, som har gjort størst fremskridt
- udvikle de eksisterende mobilitetspartnerskaber og etablere nye
- bakke op om medlemsstaternes fulde udnyttelse af mulighederne i EU's visumkodeks.

Mobilitet og mellemfolkelig kontakt er en forudsætning for større gensidig forståelse og øget økonomisk udvikling. Det er en forudsætning for handel, særlig med tjenesteydelser, og for udveksling af idéer, udbredelse af innovation, håndtering af beskæftigelsesmæssige og sociale spørgsmål og etablering af stærke forbindelser mellem virksomheder, universiteter og civilsamfundsorganisationer.

Arbejdskraftmobilitet er et område, hvor EU og nabolandene kan komplementere hinanden. EU har en aldrende arbejdsstyrke, og der vil blive knaphed på arbejdskraft på bestemte områder. Vores nabolande råder over veluddannede, unge og talentfulde arbejdstagere, som kan udfylde disse "huller". EU er opmærksom på, at der er en risiko for hjerneflugt forbundet med at tiltrække denne talentmasse, og at der kan blive behov for yderligere afhjælpende støtteforanstaltninger.

Partnerlandene er samtidig typiske oprindelses- og transitlande for ulovlige indvandrere. Det er vigtigt at samarbejde om at bekæmpe ulovlig migration og mindske de menneskelige lidelser og den forringede sikkerhed, som er forbundet hermed. Et sådant samarbejde vil være en af betingelserne for, at der kan indgås af mobilitetspartnerskaber.

Formålet med den europæiske naboskabspolitik er at udvikle en gensidigt fordelagtig strategi, hvor økonomisk udvikling i partnerlandene og i EU, en god forvaltning af den lovlige migration, opbygning af kapacitet inden for grænsekontrol og asyl og et effektivt samarbejde om retshåndhævelse går hånd i hånd. Denne tilgang er i overensstemmelse med de tre søjler i EU's samlede migrationsstrategi og den nyligt vedtagne meddelelse om migration¹⁰, som har fokus på en bedre styring af den lovlige migration, en maksimering af migrationens positive indvirkning på udviklingen og en styrkelse af kapacitetsopbygningen inden for grænsekontrol og migrationsstyring. Fremme af og respekt for migranternes rettigheder indgår også i strategien.

Mobilitetspartnerskaber skaber de brede rammer, der kan sikre en fornuftig forvaltning af personers bevægelighed mellem EU og et tredjeland. Disse partnerskaber samler alle de foranstaltninger, som sikrer, at mobiliteten er gensidigt fordelagtig. De skaber bedre adgang til lovlige migrationskanaler og giver bedre mulighed for at styrke grænsekontrollkapaciteten og håndtere den ulovlige migration. De kan omfatte initiativer, der skal hjælpe partnerlandene med at opbygge eller forbedre deres forvaltning af arbejdskraftmigrationen, herunder rekruttering, erhvervsuddannelse, sprogundervisning, udvikling og anerkendelse af

¹⁰ KOM(2011) 248 endelig af 4.5.2011.

færdigheder samt migranternes tilbagevenden til deres oprindelsesland og reintegration¹¹. Med henblik på at forbedre borgernes, navnlig studerendes, forskeres og erhvervsfolks, muligheder for at rejse mellem partnerlandene og EU opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til fuldt ud at udnytte mulighederne i EU's **visumkodeks**. Kommissionen vil undersøge, hvordan landene kan støttes i denne proces, og hvordan gennemførelsen kan kontrolleres. Mulighederne for at droppe visumgebyret og for at udstede fælles visum til de nævnte kategorier af visumansøgere bør i den forbindelse fremhæves.

Blandt EU's nabolande er der foreløbig indgået mobilitetspartnerskaber med Moldova og Georgien. Det er Kommissionens opfattelse, at flere nabolande vil være gode kandidater til sådanne partnerskaber. Kommissionen vil forsøge at afslutte forhandlingerne med Armenien og forberede forhandlinger med f.eks. Marokko, Tunesien og Egypten¹².

EU vil fortsat bistå Ukraine og Moldova i deres indsats for at gennemføre handlingsplaner for visumfritagelse. EU bør foruden de aftaler om visumlempelse og tilbagetagelse, der er trådt i kraft eller er under udarbejdelse med de østlige partnerlande, tilstræbe at indgå lignende aftaler med partnerlandene mod syd. Alle aftaler af denne type forudsætter et samarbejde med EU om migration, mobilitet og sikkerhed. Der vil skulle træffes særlige foranstaltninger for at forhindre ulovlig migration, sikre en effektiv grænsekontrol, garantere dokumentetsikkerheden og bekæmpe organiseret kriminalitet, herunder menneskehandel og menneskesmugling. På længere sigt bør det i det enkelte tilfælde overvejes at tage gradvise skridt i retning af visumfritagelse, hvis betingelserne for en fornuftigt forvaltet og sikker mobilitet er til stede.

Med hensyn til **asyl** vil EU bidrage til en styrkelse af den internationale beskyttelse i regionen ved at fortsætte gennemførelsen af det regionale beskyttelsesprogram for Belarus, Moldova og Ukraine. Hvis omstændighederne tillader det, vil EU også påbegynde gennemførelsen af det regionale beskyttelsesprogram for Egypten, Libyen og Tunesien. De enkelte ENP-partners' andre initiativer på området vil også blive støttet. Genbosættelse af flygtninge i EU skal være en integrerende del af EU's indsats for at støtte nabolande, der er ramt af store migrationsstrømme.

3. OPBYGNING AF EFFEKTIVE REGIONALE PARTNERSKABER UNDER DEN EUROPÆISKE NABOSKABSPOLITIK

EU tilbyder at indgå partnerskaber med de enkelte nabolande gennem én og samme politik på grundlag af gensidig ansvarlighed og under fuld anerkendelse af landenes forskellighed. Den østlige og sydlige dimension af den europæiske naboskabspolitik skal supplere denne politik ved at fremme regionalt samarbejde og skabe regionale synergier og løsninger på de to regioners specifikke geografiske, økonomiske og sociale udfordringer. De bygger på forskellige ældre foranstaltninger under tidligere EU-politikker for disse regioner. I den sydlige region er det 15 år gamle Euro-Middelhavs-samarbejde, som dækker alle områder af partnerskabet, for nylig blevet udbygget i kraft af Middelhavsunionen. Det østlige partnerskab har i høj grad styrket forbindelserne mellem EU og de østlige nabolande inden for de seneste to år.

¹¹ Kommissionen vil finansiere kapacitetsopbyggende foranstaltninger under det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI).

¹² I overensstemmelse med meddelelsen om en dialog om migration, mobilitet og sikkerhed med landene i det sydlige Middelhavsområde - KOM(2011)292.

3.1. Styrkelse af det østlige partnerskab

Vi skal:

- gribe til handling og indgå og gennemføre associeringsaftaler, der omfatter vidtgående og brede frihandelsområder
- fortsætte demokratiseringsprocessen
- fortsætte visumlempelses- og visumfritagelsesprocessen
- styrke sektorsamarbejdet, navnlig inden for udvikling af landdistrikter
- gøre borgerne opmærksomme på fordelene ved det østlige partnerskab
- styrke samarbejdet med civilsamfundet og arbejdsmarkedets parter.

Etableringen af det østlige partnerskab har styrket de gensidige forbindelser med partnerlandene i Østeuropa og det sydlige Kaukasus. Partnerskabet har bidraget til at igangsætte og konsolidere en vanskelig forandringsproces. Regionen har oplevet generelle fremskridt mod demokrati i løbet af det seneste årti, bl.a. systemændringer. Regionen står dog fortsat over for store økonomiske udfordringer - den er fattig, der er markante forskelle mellem de enkelte lande, og den er modtagelig over for eksterne faktorer og påvirkninger.

Partnerlandenes indsats på vigtige områder inden for det østlige partnerskab varierer (f.eks. med hensyn til respekt for universelle værdier som demokrati, menneskerettigheder og retsstat, den fortsatte reformindsats og øget fokus på løsningen af langvarige konflikter). Mens nogle lande helt tydeligt er opsatte på at udnytte partnerskabets fulde potentiale, har andre kun gjort spredte fremskridt. EU vil sørge for, at de partnerlande, som er længst fremme og er mest opsatte på at gennemføre de demokratiske reformer, som ligger til grund for det østlige partnerskab, også får størst udbytte af partnerskabet. Det er samtidig nødvendigt, at instrumenterne under det østlige partnerskab i højere grad skræddersys til situationen i det enkelte land på grundlag af erfaringerne med den første gennemførelsesfase - navnlig ved at udvælge værktøjer, der kan anvendes i den lange periode frem til afslutningen om forhandlingerne af vidtrækkende og komplekse associeringsaftaler.

Associeringsaftaler, som oftest omfatter vidtgående og brede frihandelsområder, giver det enkelte land under det østlige partnerskab mulighed for selv at vælge integrations- og reformprocessens hastighed. Med EU's fortsatte hjælp og støtte kan partnerlandene bruge aftalerne til at skabe lovgivningsmæssig og institutionel konvergens, bl.a. tilpasse sig EU's lovgivning og normer og standarder, hvilket gradvist vil føre til økonomisk integrering i det indre marked.

Der er indledt forhandlinger om associeringsaftaler med fem partnerlande, hvilket danner et godt politisk grundlag for en styrkelse af forbindelserne. Der er inden for rammerne af associeringsaftalerne indledt forhandlinger om vidtrækkende og brede frihandelsområder med Ukraine, og der vil blive indledt forhandlinger med andre partnerlande, efterhånden som de nødvendige betingelser er opfyldt. Trods landenes relativt lille størrelse og den begrænsede samhandel mellem dem inden for det østlige partnerskab og med EU er vidtrækkende og brede frihandelsområder en høj prioritet for EU, fordi de kan være et effektivt redskab til styrkelse af de politiske og økonomiske forbindelser mellem EU og nabolandene mod øst. Det østlige partnerskab rummer også programmer for omfattende institutionsopbygning, som kan

støtte partnerlandenes udvikling af den administrative kapacitet, der er en forudsætning for gennemgribende reformer. Derudover er der EU's nyeste instrument, pilotprogrammerne til støtte for regional udvikling, som kan støtte partnerlandene i deres indsats for at rette op på økonomiske, sociale og regionale ubalancer. De vil være en hjælp i forbindelse med partnernes etablering af strukturer og aktiviteter, der skal imødegå regionale udfordringer.

Nogle af landene under det østlige partnerskab tillægger deres europæiske identitet stor betydning, og udviklingen af tættere forbindelser til EU nyder stor opbakning i befolkningen. De værdier, som Den Europæiske Union bygger på - dvs. frihed, demokrati, respekt for menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og retsstaten - er også en central del af den politiske associeringsproces og den økonomiske integrering, som det østlige partnerskab åbner mulighed for. Det er de samme værdier, som er omhandlet i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union, og som artikel 8 og 49 bygger på.

Mellemfolkelig kontakt er en vigtig del af partnerskabet. EU vil fortsat bistå Ukraine og Moldova i deres indsats for at gennemføre handlingsplaner for **visumfritagelse**. Disse planer kunne komme til at fungere som modeller for andre lande under det østlige partnerskab. Indtil da bør disse lande til fulde udnytte de muligheder, som visumlempelsen giver.

De østlige partnerlande har haft gavn af fem **flagskibsinitiativer**¹³ på områderne grænseforvaltning, udvikling af små og mellemstore virksomheder, energisamarbejde, civilbeskyttelse og miljøforvaltning. Disse programmer vil nu blive tilpasset, så de på bedre vis støtter målene for de bilaterale partnerskaber. Arbejdet i forbindelse med den integrerede grænseforvaltning er i stigende grad rettet mod at hjælpe partnerne med at opfylde betingelserne for visumlempelse og visumfritagelse. Det er vigtigt at synliggøre det østlige partnerskabs bilaterale og multilaterale aktiviteter og forklare borgerne, hvilke fordele der er forbundet med dem. For at være med til at styrke den regionale solidaritet bør EU udvikle sin støtte til det subregionale samarbejde, som har fokus på specifikke områder, der involverer færre partnere. De multilaterale rammer skal anvendes mere strategisk for at fremme de bilaterale forbindelser mellem vores partnere, bl.a. på konfliktløsningsområdet.

EU vil i overensstemmelse med målet om, at den fornyede europæiske naboskabspolitik skal have fokus på forbindelser mellem samfund, støtte et tættere samarbejde med interesserede parter, bl.a. parlamenter inden for rammerne af Euronest, som er etableret af Europa-Parlamentet; regionale aktører i samarbejde med Regionsudvalget; erhvervsledere inden for rammerne af et kommende erhvervsforum for det østlige partnerskab; og civilsamfundet og arbejdsmarkedets parter på grundlag af det østlige partnerskabs civilsamfundsforum og dets nationale platforme.

Samarbejdet under det østlige partnerskab vil fortsætte gennem en politisk dialog på områder som:

- uddannelse, ungdom og kultur: øget deltagelse i programmer som Erasmus Mundus, Tempus, Aktive Unge og eTwinning; mulighed for de østlige partnerskabslande til at deltage i kommende nye EU-programmer, bl.a. for livslang læring; opfølgning på det særlige handlingsprogram for kultur 2009-2010 og det østlige partnerskabs kulturprogram

¹³ Der er tale om integreret grænseforvaltning; små og mellemstore virksomheder; regionale elmarkeder, energieffektivitet og vedvarende energikilder; forebyggelse, beredskab og reaktion med hensyn til naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer; og miljøforvaltning.

- transport: sammenkobling af EU's og de østlige partnerlandes infrastrukturnet
- energi, miljø og klimaændringer: styrkelse af dialogen efter etableringen af det østeuropæiske partnerskab for energieffektivitet og miljø (E5P) og styrkelse af samarbejdet om energisikkerhed gennem Ukraines og Moldovas tiltrædelse af den europæiske energifællesskabstraktat
- videndeling, forskning og informationssamfund: fuld integrering af regionens forsknings- og uddannelsessamfund i e-infrastrukturen (f.eks. Géant, som er et paneuropæisk datanetværk, og den europæiske gridnetinfrastruktur for gridnet og distribueret databehandling)
- told- og retshåndhævelsesanliggender: dialogen skal foregå på grundlag af de strategiske rammer for toldsamarbejde med Ukraine, Moldova og Belarus samt samarbejdet inden for bekæmpelse af smugleri
- foranstaltninger vedrørende udvikling af landdistrikter (i overensstemmelse med det europæiske naboskabsprogram for landbrug og udvikling af landdistrikter)
- beskæftigelses- og socialpolitikker
- retlige anliggender, frihed og sikkerhed: dialogen skal foregå på grundlag af handlingsplanen for retlige og indre anliggender under det østlige partnerskab, som vil blive forelagt senere i år som led i Stockholmprogrammet¹⁴, og vil bl.a. omfatte mobilitetspartnerskaber
- en fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP).

EU-medlemsstaterne, tredjelande og internationale finansielle institutioner har vist interesse i at fremme målene for det østlige partnerskab og støtte strategisk vigtige projekter. Der mobiliseres i øjeblikket yderligere midler fra naboskabsinvesteringsfaciliteten (NIF), bilaterale partnere og internationale finansielle institutioner, navnlig EIB, EBRD og Verdensbanken. Et sådant samarbejde bør tilstræbes på dynamisk vis på grundlag af etableringen af SMV-faciliteten, EIB's østlige partnerskabsfacilitet og det østlige partnerskabs forvaltningsfond for teknisk bistand, som EU og medlemsstaterne opfordres til at bidrage til.

Det østlige partnerskabs informations- og koordineringsgruppe består af internationale finansielle institutioner og tredjelande, der er interesserede i donorkoordination og mere generelt i udviklingen af det østlige partnerskab, bl.a. Canada, Japan, Norge, Rusland, Schweiz, Tyrkiet og USA. Dette uformelle samarbejde vil blive styrket i overensstemmelse med de østlige partnerskabslandes interesse.

Andet topmøde for det østlige partnerskab finder sted i september 2011 i Warszawa. Europa-Kommissionen og den højtstående repræsentant vil efterfølgende og på grundlag af resultatet af topmødet forelægge en køreplan for gennemførelsen af det østlige partnerskab i fremtiden.

¹⁴

Handlingsplan om gennemførelse af Stockholmprogrammet - KOM(2010) 171.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:da:PDF>.

3.2. Opbygning af partnerskabet for demokrati og fælles velstand med det sydlige Middelhavsområde

Vi skal:

- tage initiativ til programmer for omfattende institutionsopbygning svarende til dem, der gennemføres for de østlige partnerlande
- indlede en dialog om migration, mobilitet og sikkerhed med Tunesien, Marokko og Egypten (som et første skridt i retning mod et mobilitetspartnerskab)
- styrke det industrielle Euro-Middelhavs-samarbejde
- iværksætte pilotprogrammer til støtte for landbrug og udvikling af landdistrikter
- sørge for, at Middelhavsunionen har fokus på konkrete projekter med klare fordele for befolkningerne i Middelhavsregionen
- styrke det subregionale samarbejde
- styrke dialogen om beskæftigelses- og socialpolitikker.

Den europæiske naboskabspolitik skal indeholde en ambitiøs reaktion på de enorme forandringer, der i øjeblikket finder sted i den sydlige Middelhavsregion. I den fælles meddelelse om et *partnerskab for demokrati og fælles velstand med det sydlige Middelhavsområde*¹⁵, som blev udsendt den 8. marts, beskrives de første elementer i EU's bud på et nyt partnerskab med lande, der er ved at opbygge et demokrati og gennemføre omfattende reformer. De tre områder, som EU vil fokusere på i videreudviklingen af sine forbindelser med Middelhavspartnerne, er overført til denne meddelelse. Det drejer sig om demokratisering og institutionsopbygning; et stærkere partnerskab med befolkningen; og en bæredygtig og inklusiv økonomisk udvikling. Partnerskabet vil gennem de forskellige politikker og instrumenter blive vidtrækkende og bredt, men samtidig mere differentieret i forhold til det enkelte partnerlands specifikke behov og ambitionsniveau. EU er allerede i gang med at styrke forbindelserne til en række partnerlande, navnlig ved at tildele dem såkaldt "avanceret status"¹⁶.

Det forventes, at de partnere, som ønsker at etablere et partnerskab for demokrati og fælles velstand med EU, gør fremskridt på de nøgleområder, der er beskrevet i afsnit 1.1. Den langsigtede vision for de Middelhavspartnere, der er længst fremme, er en tæt politisk associering med EU og økonomisk integrering i det indre marked. På kort sigt vil partnere, som gør fremskridt på reformområdet, få adgang til følgende muligheder.

¹⁵ KOM(2011) 200.

¹⁶ Avanceret status, som er baseret på en vellykket gennemførelse af ENP-handlingsplanen, blev tildelt Marokko i 2008 og Jordan i 2010. Den kan også tildeles andre sydlige naboskabslande, der gør fremskridt på reformområdet. Denne status kan, afhængigt af hvilket land der er tale om, føre til en styrkelse af det politiske og sikkerhedsmæssige samarbejde, handelsindrømmelser og større integrering i EU's indre marked samt yderligere finansiel støtte til reformer. Den er baseret på en ny og mere omfattende handlingsplan.

Der vil med henblik på at støtte demokratiseringsprocessen blive iværksat **programmer for omfattende institutionsopbygning** svarende til dem, der gennemføres i de østlige nabolande. Der vil blive tale om betydelig ekspertbistand og finansiel støtte til opbygning af kapacitet i vigtige forvaltningsorganer (toldmyndighederne, ordensmagten og retsvæsenet), og hjælpen vil først og fremmest blive rettet mod de institutioner, der er størst behov for, hvis demokratiseringsprocessen skal holdes gang i.

Med henblik på at opbygge et **stærkere partnerskab med befolkningen** vil Kommissionen indlede en dialog om migration, mobilitet og sikkerhed med bl.a. Tunesien, Marokko og Egypten (som et første skridt i retning af et mobilitetspartnerskab). Disse forslag er nærmere beskrevet i meddelelsen om en dialog om migration, mobilitet og sikkerhed med landene i det sydlige Middelhavsområde¹⁷. Skolesamarbejdet (eTwinning), studerendes og universitetslektorerers mobilitet inden for universitetspartnerskaber (Erasmus Mundus), det strukturerede samarbejde om modernisering af universiteter (Tempus) og unges mobilitet (Aktive Unge) vil desuden blive udvidet med henblik på at forbedre støtten til ungdommen. Kommissionen vil muligvis også bakke op om nye initiativer på kulturområdet.

EU vil på kort sigt og med henblik på at sikre en **bæredygtig og inklusiv økonomisk udvikling** øge indsatsen for at forbedre handelsbestemmelserne i de eksisterende associeringsaftaler ved at afslutte de igangværende forhandlinger om landbrug og om tjenesteydelser og etableringsret. Udvalgte sydlige nabolande vil også få mulighed for at deltage i det forberedende arbejde forud for kommende forhandlinger om vidtgående og brede frihandelsområder. I forbindelse med de strukturelle tilpasninger, der er forbundet med åbningen af markeder, og for at fremme inklusiv vækst vil Kommissionen finansiere pilotprogrammer til støtte for landbrug og udvikling af landdistrikter og - på grundlag af erfaringerne fra det østlige partnerskab - pilotprogrammer til støtte for regional udvikling.

Kommissionen vil fremme det industrielle Euro-Middelhavs-samarbejde ved at fortsætte gennemførelsen af Euro-Middelhavs-chartret for virksomheder, tilpasse chartret efter SMV'ernes behov i overensstemmelse med EU's regelsæt for små virksomheder (Small Business Act), udveksle god praksis og iværksætte aktiviteter og skabe netværk i prioriterede sektorer (tekstilbranchen, turismeerhvervet og råstofindustrien). Den vil styrke dialogen om beskæftigelses- og socialpolitikker og tilskynde til en effektiv social dialog, bl.a. gennem Forum for Social Dialog i Euro-Middelhavsområdet. Det lovgivningsmæssige samarbejde på regionalt plan kunne fremme samhandelen og forbedre investeringsvilkårene. Udviklingen af et effektivt, sikkert og bæredygtigt multimodalt transportnet i Middelhavsområdet vil også bidrage til en bæredygtig og inklusiv økonomisk udvikling. Kommissionen arbejder allerede sammen med EIB og Den Internationale Søfartsorganisation om at udvælge pilotprojekter, der kan styrke samarbejdet mellem de maritime sektorer i Middelhavsområdet.

Middelhavsunionen, som komplementerer de bilaterale forbindelser mellem EU og partnerlandene, kan fungere som ramme for et effektivt og resultatorienteret regionalt samarbejde, og dette potentiale bør styrkes. Middelhavsunionen er med til at sikre den brede karakter af det regionale samarbejde i Middelhavsområdet, idet den omfatter aktører som Tyrkiet og landene på Vestbalkan. Den højtstående repræsentant og Kommissionen er parate til at påtage sig en større rolle i Middelhavsunionen i overensstemmelse med Lissabontraktaten. Hvis Middelhavsunionen skal have fornyet kraft, er det nødvendigt at gå over til en mere pragmatisk og projektbaseret tilgang. Middelhavsunionens sekretariat skal

¹⁷ KOM(2011) 292.

fungere som en katalysator og samle landene, EIB, de internationale finansielle institutioner og den private sektor omkring konkrete økonomiske projekter, der har strategisk betydning og samtidig kan skabe beskæftigelse, innovation og vækst i hele regionen. Partnerlandenes deltagelse i disse projekter kunne afhængigt af deres behov og interesser baseres på princippet om variabel geometri. Medfinansiering til specifikke infrastrukturprojekter via EU-budgettet kunne stilles til rådighed gennem naboskabsinvesteringsfaciliteten. I lyset af den aktuelle økonomiske og politiske situation er de flagskibsprojekter, som blev udpeget på topmødet i Paris, fortsat særdeles relevante, navnlig solenergiplanen for Middelhavsområdet, oprensningen af Middelhavet og udviklingen af motorveje til søs og til lands samt erhvervsudviklingsinitiativet for Middelhavsområdet. For at støtte den bæredygtige udvikling bør gennemførelsen af eksisterende regionale aftaler såsom Barcelonakonventionen om beskyttelse af Middelhavets havmiljø og kystområder opprioriteres.

Endelig kan det **subregionale samarbejde**, som involverer færre nabolande og har fokus på specifikke områder, skabe fordele og større solidaritet. Det subregionale samarbejde i Maghreblandene kunne styrkes, f.eks. gennem støtte til større fysisk sammenkobling. EU vil i nær fremtid fremsætte specifikke forslag, bl.a. til, hvordan den mulige åbning af grænserne i regionen kan støttes.

4. EN FORENKLET OG SAMMENHÆNGENDE POLITIK- OG PROGRAMRAMME

4.1. Klarere prioriteter gennem en øget politisk styring

Vi skal:

- sikre, at ENP-handlingsplanerne og EU-bistanden har fokus på færre prioriteter, der er underbygget af mere præcise benchmarks.

De bilaterale forbindelser mellem EU og de enkelte nabolande er blevet styrket i de seneste år. Der er skabt en tæt og intensiv dialog, ikke kun om generelle politiske spørgsmål, men om alle specifikke områder af vores samarbejde. Disse meget tætte forbindelser og det større engagement kræver en langt mere intensiv politisk dialog og et langt mere intensivt politisk samarbejde. Lissabontraktaten giver EU mulighed for at skabe sammenhængende og konsekvente politikker og programmer, idet visse områder inden for EU's udenrigspolitik og bistandspolitik, som tidligere blev varetaget af forskellige institutioner, nu er samlet under ét.

Der er enighed blandt partnerlandene og medlemsstaterne om, at mere betydningsfulde associeringsråd vil give mulighed for mere indgående drøftelser på politisk niveau. Den politiske dialog skal dog ikke skæres ned til en årlig drøftelse i associeringsrådet. Der bør afholdes hyppigere møder, og ad hoc-muligheder bør i større udstrækning udnyttes, når situationen kræver det. En mere kontinuerlig og tæt politisk dialog er nøglen til at opbygge den tillid, der er nødvendig for at løse vores fælles udfordringer. Kommissionen agter desuden at styrke dialogen om sektorpoltikkerne (bl.a. energi, uddannelse, ungdom, migration og transport) med ministerkollegerne i partnerlandene.

ENP-handlingsplanerne danner fortsat ramme om det overordnede samarbejde, men EU vil foreslå partnerne at fokusere på et begrænset antal prioriteter på kort og mellemlang sigt og anvende mere præcise benchmarks og tilrettelægge aktionerne bedre. EU vil tilpasse prioriteterne for sin finansielle bistand i overensstemmelse hermed. Listen over prioriteter vil fastsætte det politiske tempo og hjælpe både EU og det enkelte naboland med at skabe vigtige resultater inden for en tidsramme, der fastsættes i fællesskab. Det vil bl.a. give mulighed for at

skabe en bedre kobling mellem de politiske målsætninger og planlægningen af bistanden. Programmeringsdokumenterne kan på grundlag heraf forenkles og have fokus på udpegningen af de prioriteter i handlingsplanerne, der kræver særlig EU-bistand.

Det vil i forbindelse med fastlæggelsen af den næste flerårige finansielle ramme og udformningen af det nye europæiske naboskabsinstrument blive tilstræbt at sikre en yderligere forenkling af den måde, som den finansielle bistand tilvejebringes på, for i praksis at opfylde behovet for en mere fleksibel og målrettet fordeling af den finansielle bistand.

Samtidig vil EU i overensstemmelse med handlingsplanerne fortsat aflægge årsrapporter om fremskridtene. Der vil i rapporterne blive lagt større vægt på demokrati, og der vil med tiden blive skabt en større sammenhæng mellem de resultater, der måles i disse rapporter, bistanden og det finansielle støtteniveau.

4.2. Finansiering

Vi skal:

- i lyset af den nye tilgang rette fornyet fokus på forventede og programmerede midler i det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument samt andre relevante udenrigspolitiske instrumenter
- skaffe yderligere 1 mia. EUR frem til 2013 til afhjælpning af akutte behov i nabolandene
- styrke budgettet via forskellige kilder
- hurtigt fremsende samstemmende budgetforslag til budgetmyndigheden (overførsler for 2011, ændringsskrivelse for 2012 og omlægninger for 2013).

Hvis der skal indføres en ny tilgang til naboskabspolitikken på grundlag af gensidig ansvarlighed og fælles opbakning til universelle værdier som menneskerettigheder, demokrati og retsstat, kræver det **op til 1 242 mio. EUR yderligere frem til 2013**. Til dette beløb skal lægges de 5 700 mio. EUR, der er bevilget under det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument for 2011-2013. I tilfælde af nye krisesituationer vil midler til tiltag, der er målrettet regionen under tematiske instrumenter og kriseløsningsmekanismer i EU-budgettet, udgøre nye ressourcer. Der vil blive ydet finansiell støtte til en yderligere styrkelse af partnerskabet med befolkningen i hele regionen, til bæredygtig og inklusiv vækst, til dækning af nye behov som følge af partnerlandenes demokratiseringsproces, til opfyldelse af millenniumudviklingsmålene og til finansiering af de nye initiativer, der udspringer af denne revision, navnlig på områderne partnerskab med samfundet, udvikling af landdistrikter og regional udvikling (se afsnit 3.1 og 3.2 ovenfor). Der indgår et beløb op på til 250 mio. EUR i form af tilbagebetalinger af ældre lån og tilbageførsler af risikovillig kapital, som overdrages til Euro-Middelhavs-faciliteten for investeringer og partnerskab (FEMIP) med henblik på at fremme vækst og beskæftigelse gennem finansiering af nye tiltag og støtte SMV'ers langsigtede finansieringsbehov. Rådet bør i den henseende vedtage Kommissionens forslag om at ændre artikel 23 i ENPI-forordningen.

Disse ekstra ressourcer vil blive stillet til rådighed gennem omfordelinger inden for udgiftsområde 4 i den flerårige finansielle ramme for 2007-2013 og ved at gøre brug af margenen under udgiftsloftet for 2012 og - i det omfang det er nødvendigt - gennem

fleksibilitetsinstrumentet. Kommissionen vil om kort tid fremsende en ændringsskrivelse vedrørende det foreløbige budgetforslag for 2012.

Kommissionen overvejer i øjeblikket, hvordan den i sine beslutninger om budgetstøtteordningerne bedst kan tage højde for den generelle situation i landene med hensyn til demokrati, ansvarlighed, retsstat og forsvarlig økonomisk forvaltning, og vil redegøre nærmere for sin strategi i den kommende meddelelse om budgetstøtte. Dette bør bl.a. sikre den nødvendige fleksibilitet, som gør det muligt at skræddersy støtteniveauet og støtteformen til resultattavlen for det enkelte partnerlands reformindsats.

4.3. Inddragelse af EIB og EBRD

Vi skal:

- sørge for yderligere lånemuligheder gennem EIB og EBRD, herunder en forlængelse af sidstnævntes mandat til at yde lån til bestemte sydlige partnerlande.

For at støtte store infrastrukturprojekter, som kan være med til at forbinde EU med sine nabolande, sætte gang i udviklingen og løse afgørende energi-, miljø- og transportmæssige udfordringer, er det vigtigt at sikre, at Den Europæiske Investeringsbank og andre regionale udviklingsbanker, såsom Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD), har tilstrækkelige finansielle ressourcer. Kommissionen støtter forhøjelsen af EIB's eksterne mandat til at yde lån til både østlige og sydlige nabolande samt en udvidelse af EBRD's mandat til at yde lån til udvalgte lande i det sydlige Middelhavsområde. EIB og EBRD kan sammen skabe resultater, der støtter EU's politiske mål, ved at optimere deres komparative fordele. EBRD's operationer i de sydlige Middelhavslande bør bidrage til opfyldelsen af EU's politiske mål og må ikke bevirke, at der tages ressourcer fra operationer i EU's nabolande mod øst.

Vedtagelsen af det reviderede EIB-mandat for långivning i tredjelande vil sikre flere EU-garanterede EIB-udlån til alle EU's nabolande. Hvis Rådet godkender den ekstra låneramme på 1 mia. EUR, som Europa-Parlamentet har foreslået, kunne EIB yde lån for knap 6 mia. EUR til de sydlige Middelhavslande i perioden 2011-2013. De op til 90 mio. EUR, der skal stilles som budgetgaranti for at matche en sådan stigning i EIB's udlån til Middelhavsregionen, vil blive fundet.

4.4. Planlægning for 2013 og frem

Vi skal:

- fremme mere fleksible og enklere måder at yde bistand på inden for det instrument, der efter 2013 skal erstatte det nuværende europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument
- styrke koordineringsindsatsen mellem EU, medlemsstaterne, vigtige internationale finansielle institutioner og bilaterale donorer.

I sine konklusioner fra juli 2010 om den europæiske naboskabspolitik anerkender Rådet "behovet for, at markedsåbning, økonomisk integration og lovgivningsmæssig konvergens samt processen med at styrke bilaterale relationer i alle naboskabslandene ledsages af passende finansiell støtte, teknisk bistand og kapacitetsopbygning", og anfører, at det "vil

vende tilbage til spørgsmålet om finansiel støtte i forbindelse med drøftelserne om den næste flerårige finansielle ramme". Kommissionen vil sørge for, at den fornyede ENP-vision og de mellemlange målsætninger bliver afspejlet i dens forslag til EU's flerårige finansielle ramme for perioden efter 2013¹⁸. Den vigtigste finansieringskilde er det nye europæiske naboskabsinstrument (ENI), som vil stå for størsteparten af den finansielle støtte til partnerlandene, primært gennem bilaterale, regionale og tværnationale samarbejdsprogrammer. Instrumentets finansieringsniveau vil skulle afspejle ambitionerne i den reviderede europæiske naboskabspolitik. Det bør i stigende grad være politisk drevet og sikre en øget differentiering, større fleksibilitet, strengere betingelser og incitamenter for dem, der gør den største indsats, og dermed afspejle ambitionerne for det enkelte partnerskab (f.eks. forhandlinger om vidtgående og brede frihandelsområder). EU-bistanden kunne i stigende grad også overdrages til partnerlandene under forudsætning af, at EU's finansielle regler overholdes, og at EU's finansielle interesser beskyttes.

Med henblik på at maksimere den eksterne støtte til den reformdagsorden, der er vedtaget i forbindelse med den europæiske naboskabspolitik, vil EU sikre en bedre koordinering med EU-medlemsstaterne, andre bilaterale donorer, EIB, EBRD og de internationale finansielle institutioner. Det kan ske ved hjælp af fælles planlægning, fælles samarbejdsinitiativer og medfinansiering af programmer og projekter. Med henblik på at forbedre EU's bistandskoordinering vil EU-Udenrigstjenesten og Kommissionens tjenestegrene overveje muligheden af på forsøgsplan og i samarbejde med interesserede medlemsstater at iværksætte fælles planlægning i de sydlige nabolande, som undergår en demokratiseringsproces.

KONKLUSIONER

Vores nabolande udgør et enormt potentiale for gensidigt fordelagtig integration og samarbejde. Der er f.eks. mange og veluddannede erhvervsaktive, meget store markeder, som endnu ikke er udviklet, og win-win-løsninger inden for energiforsynings sikkerhed. Den eneste måde, hvorpå vi kan imødegå de udfordringer og trusler, som ikke respekterer landegrænser - f.eks. terrorisme, ulovlig migration og forurening af vores fælles have og floder - er ved at samarbejde med vores nabolande. Samarbejdet giver os mulighed for at tackle kilder til ustabilitet og konflikt i regionen.

Flere nabolande mod øst og mod syd har i løbet af det seneste årti indledt en ambitiøs udviklingsproces. De har behov for støtte for at konsolidere denne proces. Andre har først for nylig tilsluttet sig processen. De har også behov for vores øjeblikkelige hjælp, og de kan drage fordel af de erfaringer, som andre partnerlande har gjort sig. Det er i EU's egen interesse at støtte denne udviklingsproces og samarbejde med vores nabolande, så vigtige værdier og principper såsom menneskerettigheder, demokrati og retsstat, markedsøkonomi og inklusiv, bæredygtig udvikling kan blive indarbejdet i deres politiske og økonomiske struktur.

Den nye tilgang til den europæiske naboskabspolitik, som er beskrevet i denne meddelelse, er et skridt i denne retning. Kommissionen og den højtstående repræsentant opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til at godkende deres overordnede idéer og konkrete forslag. Vi vil nu fortsætte drøftelserne med vores nabolande om, hvordan vi bedst indarbejder denne nye tilgang i de enkelte partnerskaber.

¹⁸ Kommissionens forslag vil blive fremsat senere i år.

Udfordringerne er mange, og det kan tage tid at løse dem fuldstændig. Det, som vi sammen sigter mod, er en demokratisk, velstående og stabil region, hvor over 800 millioner mennesker kan leve, arbejde og forme deres eget lands fremtid i forvisning om, at deres frihed, deres værdighed og deres rettigheder vil blive respekteret.

FINANSIERINGSOVERSIGT TIL FORSLAGET

1. FORSLAGETS/INITIATIVETS RAMME

1.1 Forslagets/initiativets betegnelse

Fælles meddelelse fra Kommissionen og den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik - "En ny tilgang til nabolande i forandring"

1.2. Berørt(e) politikområde(r) inden for ABM/ABB-strukturen¹⁹

Eksterne forbindelser

1.3. Forslagets/initiativets art

- ☐ Forslaget/initiativet drejer sig om **en ny foranstaltning**
- ☐ Forslaget/initiativet drejer sig om **en ny foranstaltning som opfølgning på et pilotprojekt/en forberedende foranstaltning²⁰**
- ☒ Forslaget/initiativet drejer sig om **en forlængelse af en eksisterende foranstaltning**
- ☐ Forslaget/initiativet drejer sig om **omlægning af en foranstaltning til en ny foranstaltning**

1.4. Mål

1.4.1. Det eller de af Kommissionens flerårige strategiske mål, som forslaget/initiativet vedrører

Europa i verden: større vægt på den internationale scene

1.4.2. Specifikke mål og berørte ABM/ABB-aktiviteter

Berørte ABM/ABB-aktiviteter

19.08 Den europæiske naboskabspolitik og forbindelserne med Rusland

Specifikke mål vedrørende ABM-aktiviteten

1. Forbedre betingelserne for et tæt samarbejde mellem EU og nabolandene og for regional og multilateral integration
2. Støtte økonomiske reformer og sektorreformer i EU's nabolande og fremme en større integration med EU og blandt nabolande selv

¹⁹ ABM: Activity-Based Management (aktivitetsbaseret ledelse)
ABB: Activity-Based Budgeting (aktivitetsbaseret budgetlægning).

²⁰ Jf. artikel 49, stk. 6, litra a) og b), i finansforordningen.

3. Fremme demokrati, menneskerettigheder og retsstat og bidrage til konfliktløsning i EU's nærområde
--

1.4.3. *Forventede resultater og virkninger*

Angiv, hvilke virkninger forslaget/initiativet forventes at få for modtagerne/målgruppen.

Den strategiske revision af den europæiske naboskabspolitik (ENP), som blev foretaget sidste år, viste, at der er områder, hvor politikken i høj grad kan styrkes. Revolutionerne og omvæltningerne i det sydlige Middelhavsområde og de store forhåbninger om politisk og økonomisk forandring, som befolkningen i disse lande har givet udtryk for, betyder, at EU's støtte er endnu vigtigere end tidligere, og viser, at der er områder, hvor EU og partnerlandene kan og bør skabe bedre resultater. EU er desuden fortsat fast besluttet på at yde vedvarende støtte til demokratiserings- og reformprocessen i alle nabolande, både mod øst og mod syd.

Meddelelsen om "en ny tilgang til nabolande i forandring" indeholder forslag, som udspringer af den strategiske revision af den europæiske naboskabspolitik, og beskriver i forbindelse hermed tilgangen til Østeuropa og det sydlige Kaukasus via den fortsatte gennemførelse af det østlige partnerskab og tilgangen til det sydlige Middelhavsområde via det nye "partnerskab for demokrati og fælles velstand". EU forsøger navnlig med forslaget om et "partnerskab for demokrati og fælles velstand" at støtte den demokratiske udvikling, der er påbegyndt i Egypten og Tunesien, og som kan sprede sig til andre lande i det sydlige Middelhavsområde.

De nye aktiviteter, der udspringer af revisionen, består af tre overordnede komponenter:

Komponent 1: Demokratisk udvikling og institutionsopbygning (relevant for det ABM-specifikke mål nr. 3 - se ovenfor)

Støtte demokratiseringen og institutionsopbygningen gennem **programmet for omfattende institutionsopbygning** og andre relevante tiltag, som vedrører de institutioner, der er afgørende i demokratiske samfund, og støtte den demokratiske reform af sikkerhedssektoren.

Forventede resultater

Større respekt for menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder

En mere demokratisk regeringsførelse

Et mere uafhængigt og effektivt retsvæsen

Mindre korruption

En mere demokratisk kontrol med sikkerhedssektoren

Øget mobilitet i tilknytning til en bedre grænsekontrol og migrationsforvaltning

Lovgivning, der i højere grad er i tråd med EU-lovgivningen

Komponent 2: Opbygning af et stærkere partnerskab med befolkningen (relevant for det ABM-specifikke mål nr. 1 - se ovenfor)

Opbygning af et stærkere partnerskab med befolkningen ved at styrke kontakten mellem studerende, forskere og unge.

Øget mobilitet for studerende og universitetslektorer inden for universitetspartnerskaber (Erasmus Mundus) og struktureret samarbejde med henblik på modernisering af universiteter (Tempus)

Skolesamarbejde, som indledes med iværksættelsen af EU's eTwinning-program

Øget kontakt blandt unge

Bedre oplysning til borgerne i nabolandene (inklusive i løsrivelsesområder) om de resultater, muligheder og udfordringer, der udspringer af den europæiske naboskabspolitik

Komponent 3: Bæredygtig og inklusiv vækst og økonomisk udvikling (relevant for det ABM-specifikke mål nr. 2 - se ovenfor)

*Fremme bæredygtig og inklusiv vækst ved at støtte små og mellemstore virksomheder og rette op på de økonomiske og sociale uligheder i partnerlandene gennem "**pilotprogrammer**", der tager udgangspunkt i EU's samhørighedspolitik og politik for udvikling af landdistrikter.*

Mindskelse af de interne økonomiske uligheder

Øget beskæftigelse

Udvikling af små og mellemstore virksomheder

Styrkelse af erhvervsuddannelserne

Forbedring af levestandarden i landbrugssamfundene

Forbedring af fødevarer sikkerheden

Øget integrering i EU's indre marked gennem deltagelse i EU-programmer

1.4.4. Virknings- og resultatindikatorer

Angiv indikatorerne til kontrol af forslagens/initiativets gennemførelse.

Overholdelse af menneskerettigheder og demokratiske standarder på grundlag af rapporter fra ngo'er, FN og regionale instanser

Demokratiske og troværdige valg, der overvåges på passende vis

Korruptionens omfang

Antallet af skoler, der deltager i eTwinning-programmet

Antallet af universitetsstuderende og forskere, der deltager i Erasmus Mundus

Antallet af projekter, der vedrører struktureret universitetssamarbejde

Velstandsniveauet i landbrugssamfundene

Antallet af godkendte ansøgninger fra naboskabspartnere under EU-programmer

En mere bæredygtig forsyning af fødevarer til rimelige priser i partnerlandene

Færre økonomiske og sociale uligheder

Lavere arbejdsløshed

1.5. Forslagets/initiativets begrundelse

1.5.1. Behov, der skal opfyldes på kort eller lang sigt

Politisk vision og mellemlange mål

Den langsigtede **vision** for den europæiske naboskabspolitik er at skabe et nærområde, hvor det enkelte partnerland udvikler sine forbindelser med EU i overensstemmelse med dets egne bestræbelser, behov og kapacitet. På politisk plan indebærer det et tilbud om et tættere samarbejde med EU, bl.a. flere fælles initiativer i internationale fora, hvor der drøftes globale spørgsmål af fælles interesse. På økonomisk plan er EU åben over for en større økonomisk integrering, som kan føre til en gradvis økonomisk integrering i EU's indre marked. EU støtter også en hurtigere opnåelse af inklusiv og bæredygtig vækst i nabolandene, som skal være med til at gøre dem mere konkurrencedygtige, skabe anstændige job og opfylde millennium-udviklingsmålene. EU bør anvende alle sine politikker i overensstemmelse med de fælles behov og interesser og det enkelte lands reform- og demokratiseringsforpligtelser.

Målet er et større fælles engagement i borgernes politiske og økonomiske trivsel - både i EU og i nabolandene - da det er den bedste garanti for vores fælles stabilitet og velstand. En sådan vision er forbundet med udfordringer. For partnerlandenes vedkommende medfører de nødvendige reformer store omkostninger, og der skal gøres en stor indsats, før frugterne kan høstes. For EU's vedkommende er det vigtigt ikke at sætte det velfungerende indre marked over styr og sikre, at mobiliteten finder sted under sikre forhold.

I løbet af de næste fire til fem år kan partnerlande, der tager afgørende skridt i retning af politiske og økonomiske reformer, forvente at kunne indgå en **associeringsaftale under det østlige partnerskab** (lande mod øst) eller indgå et **partnerskab for demokrati og fælles velstand** (lande mod syd). Det vil ske samtidig med, at der skabes øget mobilitet og mellemfolkelig kontakt (f.eks. gennem den eventuelle oprettelse af mobilitetspartnerskaber), økonomisk integration gennem erhvervssamarbejde, udvikling af små og mellemstore virksomheder, udenlandske direkte investeringer og styrkede handelsforbindelser med EU (f.eks. gennem oprettelsen af vidtgående og brede frihandelsområder og indgåelsen af andre aftaler, f.eks. om landbrug, tjenesteydelser og etableringsret eller aftaler om overensstemmelsesvurdering og accept af industriprodukter for udvalgte sektorer), større sektorintegrering (f.eks. gennem integrering i et paneuropæisk energimarked og deltagelse i EU-programmer og -agenturer i overensstemmelse med de muligheder, som de enkelte programmer åbner op for, og i henhold til de generelle retningslinjer for deltagelse i EU-agenturers arbejde).

EU forsøger navnlig med forslaget om et partnerskab for demokrati og fælles velstand²¹ at støtte den demokratiske udvikling, der er påbegyndt i Egypten og Tunesien, og som kan sprede sig til andre lande i det sydlige Middelhavsområde. Hvis disse lande skal sikre en målrettet gennemførelse af demokratiseringsprocessen, har de behov for støtte til at reformere deres institutioner og få gang i den økonomiske vækst på ny. Befolkningen i landene skal også forstå, at EU er parat til at hjælpe i denne udfordrende og vanskelige forandringsproces.

Yderligere midler

Hvis der skal indføres en ny tilgang til naboskabspolitikken på grundlag af gensidig ansvarlighed og fælles opbakning til universelle værdier som menneskerettigheder, demokrati og retsstat, vil det kræve **1 242 mio. EUR yderligere frem til 2013**. Der er tale om følgende:

a) De retlige rammer for det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI) er velegnede til at holde gang i alle de nye samarbejdsforanstaltninger, der er blevet udpeget i revisionen. Kommissionen foreslår derfor at øge bevillingsrammen for ENPI (750,5 mio. EUR) via forskellige kilder, nærmere bestemt: 355 mio. EUR gennem omfordeling af midler fra andre instrumenters bevillingsramme og - for 2012-tranchen - mængden under udgiftsområde 4 i budgetforslaget for 2012 (241,5 mio. EUR) samt 154 mio. EUR fra fleksibilitetsinstrumentet. Den foreslåede forhøjelse kan gennemføres uden en formel revision af ENPI-forordningen i overensstemmelse med punkt 37 i den interinstitutionelle aftale om de finansielle overslag for 2007-2013, eftersom der foreligger *"nye omstændigheder af objektiv og varig karakter, som kan begrundes særskilt og detaljeret, idet der tages hensyn til de resultater, der er opnået ved programmets gennemførelse"*. For så vidt som den nuværende mængde i budgetforslaget for 2012 er blevet skabt ved at mindske visse budgetposter i forhold til den forrige finansielle ramme, vil den foreslåede ordning muligvis også kunne betragtes som en "omfordeling". Ændringsskrivelsen vil indeholde nærmere oplysninger.

b) Der skal anvendes midler fra andre instrumenter såsom Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder (EIDHR) (13,4 mio. EUR i årene 2011-2012) og temaprogrammet for ikke-statslige aktører inden for rammerne af instrumentet for udviklingssamarbejde (3,8 mio. EUR i 2011)

c) Stabilitetsinstrumentet skal anvendes (40 mio. EUR)²²

d) Der skal afsættes 90 mio. EUR som garantistillelse for at opnå yderligere lån fra EIB på yderligere en milliard euro til nabolandene i syd²³

e) Instrumentet for makrofinansiel bistand skal anvendes (100 mio. EUR)²⁴

²¹ KOM(2011) 200 af 8.3.2011.

²² Det nøjagtige beløb, der skal mobiliseres under stabilitetsinstrumentet, vil afhænge af, at der findes egnede projekter. Hvis de udgifter, der er forbundet med disse projekter, beløber sig til under 40 mio. EUR, vil de resterende midler til overført til ENPI.

²³ Hvis Rådet og Parlamentet også beslutter at hæve udgiftsloftet for det østlige partnerskab i forbindelse med midtvejsrevisionen af EIB's eksterne mandat, vil det nødvendige beløb blive afsat til garantifonden. Det bør bemærkes, at den nødvendige tilførsel, jf. garantifondsforordningen (Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 480/2009), vil finde sted over flere år og starte i 2013.

f) EIB skal have mulighed for at genanvende afkast fra ældre operationer til kapitalinvesteringer i små og mellemstore virksomheder (244 mio. EUR)

Sidstnævnte kræver, at Rådet vedtager ændringen af artikel 23 i ENPI-forordningen.

Samtidig får de eksisterende nationale vejledende programmer nyt fokus, som rettes på hovedmålsætningerne for det nye partnerskab, og der sker en omfordeling af 150 mio. EUR inden for bevillingsrammen for ENPI til støtte for den nye civilsamfundsfacilitet under den europæiske naboskabspolitik og andre tiltag, der skal fremme et stærkere partnerskab med samfundet.

Differentiering

Alle partnerlande vil drage fordel af de aktiviteter, der skal styrke "partnerskabet med samfundet" (komponent 2), men midlerne under de to andre komponenter vil blive tildelt partnerlandene efter princippet om "flere midler for flere reformer", der er baseret på gensidig ansvarlig.

Den øgede EU-støtte vil afhænge af, at der sker fremskridt med opbygning og konsolidering af demokrati og respekt for retsstaten. I jo større grad og jo hurtigere et land opnår fremskridt med sine interne reformer, desto større støtte vil det modtage fra EU. Denne større støtte vil blive ydet på forskellig vis, bl.a. i form af flere midler til social og økonomisk udvikling, udvidede programmer for omfattende institutionsopbygning, bedre markedsadgang, øget finansiering fra EIB til investeringer og større mulighed for mobilitet. Disse præferentielle fordele vil blive skræddersyet til det enkelte lands behov og til situationen i regionen, og det anerkendes, at betydningsfulde reformer er forbundet med store "startomkostninger". I lande, der ikke har indført reformer, vil EU tage bevillingerne op til genovervejelse og muligvis mindske dem.

1.5.2. Merværdien ved en indsats fra EU's side

Forslaget bør ses i lyset af den overordnede situation med en fornyet europæisk naboskabspolitik, der giver partnerlandene mulighed for et tættere politisk samarbejde og for øget økonomisk integrering i overensstemmelse med artikel 8 i Lissabontraktaten. Forslaget bygger på, at vi skal dele erfaringerne med EU-integrationen med vores nabolande og gradvist involvere dem i EU's politikker. Eftersom EU's forslag i høj grad bygger på en integrering i EU's indre marked, er EU bedre i stand til at yde denne form for bistand end medlemsstaterne hver især.

1.5.3. Erfaringer fra lignende foranstaltninger

Der er blevet foretaget fem landeevalueringer og to regionale evalueringer (Meda II og Tacis) af tidligere bistand til nabolande. De vedrører primært: økonomisk udvikling (herunder

²⁴

Det nøjagtige beløb, der skal mobiliseres under dette instrument, vil afhænge af finansieringsbehovet i de lande, der er berettiget til at modtage makrofinansiel bistand, hvilket fastlægges i forbindelse med de programmer for økonomisk stabilisering og reform, som gennemføres med støtte fra IMF. Hvis de udgifter, der er forbundet med disse programmer, beløber sig til under 100 mio. EUR, vil de resterende midler muligvis kunne overføres til ENPI.

handel), den sociale sektor (herunder sundhed og uddannelse), den private sektor, landbrug (herunder fødevarer sikkerhed) og energi (herunder nuklear energi).

Evalueringerne har vist, at ved at samle det bilaterale og det regionale landesamarbejde, som tidligere var reguleret af to separate forordninger (Takis og Meda), under én hat (ENPI) er der opnået en positiv virkning på tværs af landegrænser, navnlig i forbindelse med bistandsmekanismer til støtte for reformer. På grundlag af de positive resultater med Meda²⁵ er støtten til reformer via budgettet blevet forhøjet kraftigt siden indførelsen af ENPI og har skabt konkrete resultater, fremmet reformer og været med til at styrke den politiske dialog med partnerlandene²⁶. Der skal dog foretages ændringer og rettes øget fokus på grundlæggende værdier og demokratisk regeringsførelse. Der bør også gøres en indsats for i højere grad at inddrage civilsamfundet i udformningen af og tilsynet med operationer og øge deres synlighed.

Indførelsen af en ny "værktøjskasse", der er baseret på erfaringerne med udvidelserne af EU (programmerne TaieX og Twinning og det nyere program for omfattende institutionsopbygning under det østlige partnerskab), har desuden styrket ENPI-kapaciteten med hensyn til gennemførelse af projekter om institutionsopbygning og fremme af konvergens med EU-lovningen. Samarbejdet på tværs af grænserne har givet ENPI en bedre mekanisme til at håndtere samarbejdet blandt regioner på tværs af en fælles grænse.

1.5.4. *Sammenhæng med andre relevante instrumenter og eventuel synergivirkning*

ENPI er det primære instrument, som EU's finansielle samarbejde med nabolandene foregår igennem, men ENP-landene drager også fordel af andre finansielle instrumenter, som vedrører specifikke politiske emner (globale udfordringer, menneskerettigheder og nuklear sikkerhed) eller krisesituationer (makrofinansiell bistand, stabilitetsinstrumentet og humanitær bistand).

Nogle af disse instrumenter blev for nylig anvendt for at imødekomme de nye behov i EU's sydlige nabolande og vil fortsat blive anvendt i overgangsprocessen i naboskabsregionen.

Til fordel for **Tunesien** er der blevet vedtaget en pakke på 2 mio. EUR under stabilitetsinstrumentet til støtte for 1) politiske reformer og valgprocessen og 2) det uafhængige civilsamfund og medierne. Der er også planer om at yde yderligere støtte til civilsamfundet under Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder (EIDHR) på områder som valgobservation forestået af landets civilsamfund, kurser for politiske partier, støtte til ytringsfrihed og fremme af demokratiske værdier samt kontrol med overholdelsen af menneskerettighederne (2 mio. EUR). Inden for temaprogrammet "Ikke-statslige aktører og lokale myndigheder" under instrumentet for udviklingssamarbejde er der øremærket 1,2 mio. EUR til Tunesien. Endelig vil en EU-valgobservationsmission blive finansieret gennem EIDHR (op til 4 mio. EUR).

I **Egypten** vil der blive tildelt 2,9 mio. EUR fra Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder (EIDHR) til støtte for tiltag til bekæmpelse af tortur, forbedring af forholdene under varetægtsfængsling og fremme af mediefrihed og trosfrihed. Inden for

²⁵ Jf. hovedkonklusionerne i evalueringen af MEDA II-forordningen og dens gennemførelse (juni 2009).

²⁶ Jf. konklusionerne i evalueringen af budgetstøtten til Tunesien (november 2010).

temaprogrammet "Ikke-statslige aktører og lokale myndigheder" (instrumentet for udviklingssamarbejde) vil der blive afsat 2,6 mio. EUR til fremme af unges kompetenceudvikling og kvinders rettigheder og til støtte for sociale og økonomiske rettigheder.

Instrumentet for humanitær bistand (70 mio. EUR) er blevet anvendt til at imødegå konsekvenserne af den interne konflikt i **Libyen** og til at hjælpe flygtninge og fordrevne. Et beløb på 5 mio. EUR fra nødhjælpsreserven, som er blevet kanaliseret gennem civilbeskyttelsesordningen, har været med til at finansiere tredjelandstatsborgeres tilbagevenden til deres oprindelsesland.

1.6. Varighed og finansielle virkninger

☒ Forslag/initiativ af **begrænset varighed**

– ☒ Forslag/initiativ gældende fra 2011 til 2013

– ☒ Finansielle virkninger fra 2011 til 2013

☐ Forslag/initiativ af **ubegrænset varighed**

– Iværksættelse med en indkøringsperiode fra ÅÅÅÅ til ÅÅÅÅ

– derefter implementering i fuldt omfang.

1.7. Planlagt(e) forvaltningsmåde(r)²⁷

☒ **Direkte central forvaltning** ved Kommissionen

☒ **Indirekte central forvaltning** ved uddelegering af gennemførelsesopgaver til:

– ☒ gennemførelsesorganer

– ☐ organer oprettet af Fællesskaberne²⁸

– ☐ nationale offentligretlige organer/organer med offentlige tjenesteydelsesopgaver

– ☐ personer, som har fået pålagt at gennemføre specifikke aktioner i henhold til afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union, og som er identificeret i den relevante basisretsakt, jf. artikel 49 i finansforordningen

☐ **Delt forvaltning** sammen med medlemsstaterne

☒ **Decentral forvaltning** sammen med tredjelande

☒ **Fælles forvaltning** sammen med internationale organisationer (*angives nærmere*)

Bemærkninger:

Målene skal opfyldes gennem en kombination af foranstaltninger, som gennemføres ved hjælp af forskellige forvaltningsmetoder:

Institutionsopbygningstiltag vil hovedsageligt blive gennemført via Kommissionens direkte forvaltning.

Udvekslingsophold for studerende og unge og samarbejde mellem universiteter og skoler vil primært blive gennemført via Forvaltningsorganet for Undervisning, Audiovisuelle Medier og Kultur.

²⁷ Forklaringer vedrørende forvaltningsmetoder og henvisninger til finansforordningen findes på webstedet BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html.

²⁸ Organer omhandlet i finansforordningens artikel 185.

Der vil blive gennemført et pilotprogram, som bygger på samhørigheds- og landbrugspolitikken, enten via centraliseret direkte forvaltning eller via decentraliseret forvaltning.

Fælles forvaltning sammen med internationale organisationer kan anvendes i forbindelse med specifikke tiltag (bl.a. støtte til overholdelse af Europarådets konventioner). Et delegeret samarbejde kunne også komme på tale for at øge bistandseffektiviteten og opnå en arbejdsdeling med medlemsstaterne.

2. FORVALTNINGSFORANSTALTNINGER

2.1. Bestemmelser om kontrol og rapportering

Hyppighed og betingelser angives.

Kommissionen vil overvåge fremskridtene med det eksterne samarbejde på alle niveauer:

input (især finansielle strømme: forpligtelser, kontrakter og betalinger)

aktiviteter/output (gennemførelse af projekter og programmer og internt tilsyn, som varetages på stedet af Kommissionens delegationer)

fremskridt/resultater (ekstern resultatorienteret overvågning²⁹) og *virkning*.

Planlægningen af den langsigtede eksterne støtte til partnerlande og regioner sker i forbindelse med udarbejdelsen af strategipapirer (op til 7 år) og vejledende programmer (3-4 år). Disse programmeringsdokumenter kan revideres når som helst for at justere prioriteterne. De vejledende programmer indeholder de specifikke mål og forventede resultater for hvert samarbejdsområde.

2.2. Forvaltnings- og kontrolsystem

2.2.1. Konstaterede risici

1) Den manglende politiske og administrative stabilitet i partnerlandene kan medføre vanskeligheder i forbindelse med udformningen af programmer, forsinkelser i udbetalingen af midler og tab af effektivitet.

2) Manglen på tilstrækkelige administrative bevillinger kan medføre en mangel på menneskelige ressourcer til at forvalte bistanden.

3) Den begrænsede anvendelse af kvalitetsstandarder kan medføre dårligt udformede programmer og projekter.

²⁹

Det resultatorienterede overvågningssystem muliggør en hurtig vurdering af både resultaterne og de videre konsekvenser af et projekt eller et program og sikrer Kommissionen uafhængige oplysninger om sin projektportefølje. Ved at anvende én konsekvent fremgangsmåde får Kommissionen sammenlignelige data for alle de regioner, som den yder ekstern bistand i.

4) Den manglende formidling af oplysninger kan betyde, at problematiske spørgsmål vedrørende bistandsforvaltning ikke bliver løst.

2.2.2. *På tænkt(e) kontrolmetode(r)*

Øget beredskab: udpegning af de lande, der er i størst risiko, udarbejdelse af en landespecifik risikostyringsplan og opfølgning på udviklingen i disse lande via flere kanaler.

Tilstrækkelige administrative bevillinger: Detaljeret programmering af administrative bevillinger fra både udgiftsområde 4 og 5 i den flerårige bevillingsramme for 2007-2013. Der skal ske en tilpasning af fordelingen af personaleressourcerne mellem tjenestegrene centralt og delegationerne på grundlag af behovsprognoser og vurderinger af arbejdsbyrden i forhold til kvantificerbare kriterier, når dette er muligt (f.eks. antallet af kontrakter, der skal udarbejdes).

Gennemførelse og overholdelse af standarder og krav før og efter behandling i kvalitetsstøttegruppen: Delegationerne og de relevante tjenestegrene i GD DEVCO skal tidligt i processen skaffe den nødvendige ekspertise via støtte udefra og lokalt.

Forbedring af systemet - datakvalitet og rapportering: Der skal sikres rettidige oplysninger om de igangværende forhandlinger og sørges for, at alle problematiske spørgsmål, der er forbundet med forvaltning af støtte, allerede er identificeret og videregivet til dem, som deltager i forhandlingerne.

2.3. **Foranstaltninger til forebyggelse af svig og uregelmæssigheder**

Angiv eksisterende og påtænkte forebyggelses- og beskyttelsesforanstaltninger.

Beskyttelsen af Den Europæiske Unions finansielle interesser og bekæmpelsen af bedrageri og uregelmæssigheder er en integrerende del af ENPI-forordningen. Det er EU's delegationer i modtagerlandene, der får ansvaret for den administrative overvågning af kontrakter og betalinger. Hver enkelt operation, der finansieres i medfør af denne forordning, vil blive overvåget af delegationerne på alle stadier i projektførelsen³⁰. Der vil blive lagt særlig vægt på udgifternes art (udgifternes støtteberettigelse), overholdelsen af budgetterne (faktiske udgifter) og kontrol af støtteoplysninger og relevant dokumentation (bilag for udgifter).

³⁰

De skal give Kommissionen (OLAF) tilladelse til at foretage kontrol og inspektioner på stedet i overensstemmelse med Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2185/96 af 11. november 1996.

3. FORSLAGETS/INITIATIVETS ANSLÅEDE FINANSIELLE VIRKNINGER

3.1. Berørt(e) udgiftspost(er) i budgettet og berørt(e) udgiftsområde(r) i den flerårige finansielle ramme

- Eksisterende udgiftsposter i budgettet

I samme rækkefølge som udgiftsområderne i den flerårige finansielle ramme og budgetposterne.

Udgiftsområde i den flerårige finansielle ramme	Budgetpost	Udgiftens art	Bidrag			
	Nummer [Betegnelse.....]		fra EFTA-lande ³²	fra kandidatlande ³³	fra tredje-lande	i henhold til artikel 18, stk. 1, litra aa), i finansforordningen
19.01.04.02	Det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI) - udgifter til den administrative forvaltning	IOB	NEJ	NEJ	NEJ	Foreligger ikke
19.08.01	Finansielt samarbejde inden for det europæiske naboskab og partnerskab	OB	NEJ	NEJ	NEJ	Foreligger ikke

³¹ OB = opdelte bevillinger / IOB = ikke-opdelte bevillinger.

³² EFTA: Den Europæiske Frihandelssammenslutning.

³³ Kandidatlande og, efter omstændighederne, potentielle kandidatlande på Vestbalkan.

3.2. Anslåede virkninger for udgifterne i mio. EUR (3 decimaler)

Anslåede virkninger for udgifterne						
Udgiftsområde i den flerårige finansielle ramme	Udgiftsområde 4 - Eksterne forbindelser					
			2011	2012	213	I alt
Aktionsbevillinger						
19.08.01 - Finansielt samarbejde inden for det europæiske naboskab og partnerskab	Forpligtelser	(1)	85,000	383,750	261,750	730,500
	Betalinger	(2)	0,000	115,125	104,700	219,825
Administrationsbevillinger finansieret over bevillingsrammen for særprogrammer (15)						
19.01.04.02 - Det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI) - udgifter til den administrative forvaltning		(3)	0,000	11,750	8,250	20,000
Bevillinger i alt til GD DEVCO	Forpligtelser	1+3	85,000	395,500	270,000	750,500
	Betalinger	2+3	0,000	126,875	112,950	239,825
Aktionsbevillinger i alt	Forpligtelser	(4)	85,000	383,750	261,750	730,500
	Betalinger	(5)	0,000	115,125	104,700	219,825
Administrationsbevillinger finansieret over bevillingsrammen for særprogrammer			0,000	11,750	8,250	20,000
Bevillinger i alt	Forpligtelser		85,000	395,500	270,000	750,500
	Betalinger		0,000	126,875	112,950	239,825
(15). Teknisk og/eller administrativ bistand og udgifter til støtte for gennemførelsen af EU's programmer og/eller aktioner (tidligere BA-poster), indirekte forskning, direkte forskning.						

3.2.1. Anslåede virkninger for aktionsbevillingerne

- ☐ Forslaget/initiativet medfører ikke anvendelse af aktionsbevillinger.
- ☒ Forslaget/initiativet medfører anvendelse af aktionsbevillinger som anført herunder:

Forpligtelsesbevillinger i mio. EUR (3 decimaler)

Der angives mål og resultater ↓			År 2011		År 2012		År 2103		I ALT	
	RESULTATER									
	Type resultater	Resultaternes gennemsnitlige omkostninger	Resultater (antal)	Omkostninger	Resultater(antal)	Omkostninger	Resultater (antal)	Omkostninger	Samlede resultater (antal)	Samlede omkostninger
KOMponent 1 - DEMOKRATISK UDVIKLING OG INSTITUTIONSOPBYGNING										
Omfattende programmer for institutionsopbygning*	Program	40	3	20	3	63	3	42	3	125
Mobilitetspartnerskaber*	Program	8	3	5	3	10	3	10	3	25
Subtotal for komponent 1				25		73		52		150
KOMponent 2 - PARTNERSKABER MED BEFOLKNINGEN										
Erasmus Mundus - mobilitet for studerende	Studerende/år	0,035	857	30	1286	45	1000	35	3143	110
TEMPUS - samarbejde mellem universiteter	Projekter	0,9	6	5	14	12,5	14	12,5	33	30
Ungdom - projekter	Projekter	0,02	500	10	875	17,5	875	17,5	2250	45
Andre resultater		Ikke relevant		5		11,25		9,75		26
Subtotal for komponent 2				50		86,25		74,75		211

KOMPONENT 3 - BÆREDYGTIG OG INKLUSIV VÆKST OG ØKONOMISK UDVIKLING										
Pilotprogrammer vedrørende samhørighed	Program	40	3	0	3	85	3	40	3	125
Pilotprogrammer inden for landbrug og udvikling af landdistrikter	Program	30	6	10	6	110	6	65	6	185
Deltagelse i EU- programmer**	Ikke relevant	Ikke relevant	5,95		5,95		5,95		5,95	
Subtotal for komponent 3				10		224,5		135		369,5
OMKOSTNINGER I ALT				85		383,75		261,75		730,5

*I form af det flerårige IB-program, som dækker en periode på tre år. Gennemsnitlige omkostninger for tre år.

**Midler afsat til partnerlandenes deltagelse i EU-programmer. Det enkelte bidrag afhænger af programmet og landet og kan ikke anslås. De fleste menneskelige ressourcer vil skulle bruges i delegationerne i de berørte modtagerlande netop i denne fase.

NB: Det bør understreges, at specificeringen af aktiviteterne og deres fordeling blandt landene på nuværende tidspunkt kun er vejledende, og at ovenstående resultater er baseret på foreløbige skøn og er medtaget til orientering.

3.2.2. Anslåede virkninger for administrationsbevillingerne

3.2.2.1. Resumé

- ☒ Forslaget/initiativet medfører ikke anvendelse af administrationsbevillinger
- ☐ Forslaget/initiativet medfører anvendelse af administrationsbevillinger som anført herunder:

i mio. EUR (3 decimaler)

	År N ³⁴	År N+1	År N+2	År N+3	Der indsættes flere år, hvis virkningerne varer længere (jf. punkt 1.6)	I ALT
--	-----------------------	-----------	-----------	-----------	---	-------

UDGIFTSOMRÅDE 5 i den flerårige finansielle ramme								
Menneskelige ressourcer								
Andre administrations- udgifter								
Subtotal UDGIFTSOMRÅDE 5 i den flerårige finansielle ramme								

Uden for UDGIFTSOMRÅDE 5³⁵ i den flerårige finansielle ramme								
Menneskelige ressourcer								
Andre administrations- udgifter								
Subtotal uden for UDGIFTSOMRÅDE 5 i den flerårige finansielle ramme								

I ALT								
--------------	--	--	--	--	--	--	--	--

³⁴ År N er det år, hvor gennemførelsen af forslaget/initiativet begynder.

³⁵ Teknisk og/eller administrativ bistand og udgifter til støtte for gennemførelsen af EU's programmer og/eller aktioner (tidligere BA-poster), indirekte forskning, direkte forskning.

3.2.2.2. Anslået behov for menneskelige ressourcer

- ☐ Forslaget/initiativet medfører ikke anvendelse af menneskelige ressourcer.
- ☒ Forslaget/initiativet medfører anvendelse af menneskelige ressourcer som anført herunder:

Overslag angives i hele tal (eller med højst én decimal)

	2011	2012	2013
• Stillinger i stillingsfortegnelsen (tjenestemænd og midlertidigt ansatte)			
XX 01 01 01 (i hovedsædet og i Kommissionens repræsentationskontorer)			
XX 01 01 02 (i delegationer)			
XX 01 05 01 (indirekte forskning)			
10 01 05 01 (direkte forskning)			
• Eksternt personale (i fuldtidsækvivalenter)³⁶			
XX 01 02 01 (KA, V, UNE under den samlede bevillingsramme)			
XX 01 02 02 (KA, V, UED, LA og UNE i delegationerne)			
19 01 04 02³⁷	i hovedsædet ³⁸	0	
	i delegationerne	131	92
XX 01 05 02 (KA, V, UNE - indirekte forskning)			
10 01 05 02 (KA, V, UNE - direkte forskning)			
Andre budgetposter (skal angives)			
I ALT		131	92

Personalebehovet vil blive dækket ved hjælp af det personale, som generaldirektoratet allerede har afsat til aktionen, og/eller interne rokader i generaldirektoratet, eventuelt suppleret med yderligere bevillinger, som tildeles det ansvarlige generaldirektorat i forbindelse med den årlige tildelingsprocedure under hensyntagen til de budgetmæssige begrænsninger.

Beskrivelse af de opgaver, der skal udføres:

Der er behov for ekstra personale til at forvalte de ekstra ressourcer og gennemføre de nye initiativer, som indgår i revisionen af den europæiske naboskabspolitik. Karakteren af de nye aktiviteter, der skal gennemføres i medfør af revisionen af den europæiske naboskabspolitik,

³⁶ KA: kontraktansatte, V: vikarer, UED: unge eksperter ved delegationerne, LA: lokalt ansatte, UNE = udstationerede nationale eksperter.

³⁷ Delloft for eksternt personale under aktionsbevillingerne (tidligere BA-poster).

³⁸ Angår især strukturfonde, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og Den Europæiske Fiskerifond (EFF).

såsom partnerskabet for demokrati og fælles velstand (institutionsopbygning, skabelse af mellemfolkelig kontakt gennem relativt små projekter, støtte til civilsamfundet osv.), kræver mange ansatte til forvaltning og kontrol af programmerne. De fleste af de menneskelige ressourcer til disse formål vil skulle anvendes i delegationerne i de berørte modtagerlande og i Forvaltningsorganet for Undervisning, Audiovisuelle Medier og Kultur (med henblik på forvaltning af uddannelses-, ungdoms- og kulturprogrammer).

For så vidt som de ekstra aktionsmidler er resultatet af en omfordeling inden for andre instrumenters bevillingsramme, vil de tilhørende administrative støttemidler også blive omfordelt i overensstemmelse hermed. De administrationsbevillinger, der skal overføres fra andre instrumenters bevillingsramme, beløber sig til 6,78 mio. EUR i 2012 og 8,25 mio. EUR i 2013. De dækker overflytningen af omkring 76 fuldtidsækvivalenter (FTE) i 2012 og 92 fuldtidsækvivalenter i 2013 fra de andre instrumenter.

Enhedsomkostningerne for eksternt personale i delegationerne er blevet beregnet til 88 937 EUR, som er gennemsnittet af de anslåede omkostninger til en kontraktansat (134 120 EUR) og de anslåede omkostninger til en lokalansat (43 754 EUR) i budgetforslaget for 2012 for budgetpost 19 01 04 02.

Tjenestemænd og midlertidigt ansatte	
Eksternt personale	131 FTE/år i 2012 og 92 FTE/år i 2013 til samlede omkostninger på 20 mio. EUR (11,75 mio. i 2012 og 8,25 mio. i 2013)

3.2.3. Forenelighed med indeværende flerårige finansielle ramme

- ☐ Forslaget/initiativet er foreneligt med indeværende flerårige finansielle ramme.
- ☒ Forslaget/initiativet kræver omlægning af det relevante udgiftsområde i den flerårige finansielle ramme

De ekstra midler til de aktiviteter, der er beskrevet i denne finansieringsoversigt, vil primært blive fremskaffet via omlægnings af bevillingsrammerne for instrumenterne vedrørende eksterne forbindelser, som er en del af udgiftsområde 4 i den flerårige finansielle ramme, til fordel for ENPI (både aktionsbevillinger og administrative bevillinger).

I 2011 vil det samlede ekstra beløb på 85 mio. EUR blive fremskaffet via overførsler af ressourcer fra instrumentet for udviklingssamarbejde (51 mio. EUR) og en nedbringelse af EU's bidrag til EBRD (34 mio. EUR).

I 2012 vil det ekstra beløb på 395,5 mio. EUR blive fremskaffet via: 1) margenen under udgiftsområde 4 (241,5 mio. EUR), som omfatter bevillinger, der oprindeligt var afsat til instrumentet for udviklingssamarbejde (89 mio. EUR), instrumentet for førtiltrædelsesbistand (60 mio. EUR) og stabilitetsinstrumentet (60 mio. EUR), og 2) fleksibilitetsinstrumentet (154 mio. EUR).

I 2013 forventes det ekstra beløb på 270 mio. EUR at blive fremskaffet via en overførsel af ressourcer fra instrumentet for udviklingssamarbejde (100 mio. EUR), instrumentet for førtiltrædelsesbistand (60 mio. EUR) og stabilitetsinstrumentet

(70 mio. EUR) samt omlægninger inden for andre instrumenter, navnlig budgettet for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (40 mio. EUR)³⁹.

- X Forslaget/initiativet kræver, at fleksibilitetsinstrumentet anvendes⁴⁰

Som beskrevet ovenfor kræver tildelingen af ekstra ressourcer til finansiering af de aktiviteter, der er beskrevet i denne finansieringsoversigt, at der anvendes et beløb på 154 mio. EUR fra fleksibilitetsinstrumentet i 2012.

Kommissionen vil hurtigt fremsende de relevante budgetforslag til budgetmyndigheden (overførsler for 2011, ændringsskrivelse for 2012 og omlægninger for 2013).

3.2.4. Tredjemands bidrag til finansieringen

- Forslaget/initiativet indeholder ikke bestemmelser om samfinansiering med tredjemand.
- Forslaget/initiativet indeholder bestemmelser om samfinansiering, jf. følgende overslag:

Bevillinger i mio. EUR (3 decimaler)

	År N	År N+1	År N+2	År N+3	Der indsættes flere år, hvis virkningerne varer længere (jf. punkt 1.6)			I alt
Organ, som deltager i samfinansieringen (angives)								
Samfinansierede bevillinger I ALT								

³⁹ Iværksættes på grundlag af forslaget fra den højtstående repræsentant og i overensstemmelse med de specifikke regler, der gælder for FUSP-budgettet.

⁴⁰ Jf. punkt 19 og 24 i den interinstitutionelle aftale.

3.3. Anslåede virkninger for indtægterne

- X Forslaget/initiativet har ingen finansielle virkninger for indtægterne.
- ☐ Forslaget/initiativet har følgende finansielle virkninger:
 - ☐ for egne indtægter
 - ☐ for diverse indtægter

i mio. EUR (3 decimaler)

Indtægtspost på budgettet:	Bevillinger til rådighed i indeværende regnskabsår	Forslagets/initiativets virkninger ⁴¹						
		År N	År N+1	År N+2	År N+3	Indsæt så mange kolonner som nødvendigt for at vise varigheden af virkningerne (jf. punkt 1.6)		
Artikel								

For diverse indtægter, der er formålsbestemte, angives det, hvilke af budgettets udgiftsposter der påvirkes.

[...]

Det oplyses, hvilken metode der er benyttet til at beregne virkningerne for indtægterne.

[...]

⁴¹ Med hensyn til EU's traditionelle egne indtægter (told og sukerafgifter) opgives beløbene netto, dvs. bruttobeløbene, hvorfra opkrævningsomkostningerne på 25 % er fratrullet.