



HOGE VERTEGENWOORDIGER
VAN DE EUROPESE UNIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN EN
VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 4.3.2015
JOIN(2015) 6 final

GEZAMENLIJK RAADPLEGINGSDOCUMENT

Naar een nieuw Europees nabuurschapsbeleid

I. Inleiding. Een bijzondere band

Ons buitenlandse beleid heeft behoefte aan een sterker Europa. Wij moeten met de landen in onze nabuurschap de samenwerking, associaties en partnerschappen versterken om onze politieke en economische banden verder te verstevigen.

Artikel 8, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat "de Unie bijzondere betrekkingen met de naburige landen [ontwikkelt], die erop gericht zijn een ruimte van welvaart en goed nabuurschap tot stand te brengen welke stoelt op de waarden van de Unie en welke gekenmerkt wordt door nauwe en vreedzame betrekkingen die gebaseerd zijn op samenwerking".

Het Europese nabuurschapsbeleid werd in 2003 in het leven geroepen (mededeling "De grotere Europese nabuurschap"¹) om nauwere betrekkingen tussen de EU en haar naburige landen te ontwikkelen, waaronder de kans op nauwere economische integratie met de EU en het vooruitzicht op betere toegang tot de interne markt van de EU. De integratie zou geleidelijk aan moeten verlopen, door ambitieuze politieke, economische en institutionele hervormingen door te voeren, en door gehechtheid aan gemeenschappelijke waarden.

Er hebben zich de afgelopen tien jaar belangrijke politieke ontwikkelingen in de nabuurschap voorgedaan. De nabuurschap is nu minder stabiel dan tien jaar geleden. In het Oosten bijvoorbeeld heeft het steeds assertievere buitenlandse beleid van Rusland, dat eveneens de aanleiding is geweest voor groeiende conflicten tussen Rusland en de EU, voor een aantal landen van het Oostelijk Partnerschap toenemende problemen tot gevolg gehad, gaande van de crisis in Georgië in 2008 tot het nog voortdurende conflict in Oekraïne. In het Zuiden wordt Syrië sinds 2011 getroffen door een burgeroorlog die ernstige gevolgen heeft gehad voor zijn burens. In Libië woedt momenteel een conflict. Egypte heeft de afgelopen drie jaar eveneens complexe politieke veranderingen ondergaan. Ondanks aanzienlijke inspanningen ligt het vredesproces in het Midden-Oosten momenteel stil en zijn er ettelijke vijandelijkheden uitgebroken, onder meer in Gaza in 2014. Deze gebeurtenissen hebben de problemen waarmee zowel de EU als haar partners worden geconfronteerd, verder vergroot en geleid tot meer economische en sociale druk, illegale migratie en vluchtelingenstromen en uiteenlopende verwachtingen.

Het ENB heeft in deze periode een evolutie doorgemaakt: de regionale component is versterkt doordat het Barcelona-proces heeft geleid tot de oprichting van de Unie voor het Middellandse Zeegebied in 2008 en doordat in 2009 het Oostelijk Partnerschap werd gelanceerd. De inhoud van het beleid is ook aanzienlijk uitgebreid. De naburige landen hebben nu diepe en brede vrijhandelsruimten in het vooruitzicht, alsook mobiliteitspartnerschappen of een visumvrije regeling. Sommige zijn al ondertekend. Bovendien werd het ENB in 2011² herzien als antwoord op de gebeurtenissen van de "Arabische Lente", waarbij volksopstanden en de gevolgen ervan tot enige vooruitgang hebben geleid, zoals in Tunesië, maar ook voor meer instabiliteit en politieke spanning hebben gezorgd. Afhankelijk van het land waren de overgangsprocessen erg verschillend van aard.

Met het ENB kon niet altijd afdoende worden gereageerd op deze recente ontwikkelingen of de veranderende verwachtingen van onze partners. De eigen belangen van de EU zijn daarom ook niet volledig gediend.

¹ COM(2003) 104 final van 11.3.2003.

² COM(2011) 303 van 25.5.2011.

De partners hebben aangetoond dat zij niet allen even nauw samenwerken met de EU in haar geheel en op verschillende beleidsterreinen. Het ENB heeft de invloed van de EU in bepaalde opzichten uitgebreid. Op een aantal gebieden zijn de hervormingen echter tot stilstand gekomen, deels door strijdende belangen en deels als gevolg van het feit dat niet alle partners even geïnteresseerd lijken te zijn in een bijzonder partnerschap met de EU volgens het model van pluralisme en integratie. De EU heeft de afgelopen jaren ook te kampen gehad met een grote economische crisis, hetgeen onvermijdelijk ook voor onze burens gevolgen heeft gehad.

Uit de eigen ervaring van de EU blijkt dat politieke en economische hervormingen een verregaande impact op samenlevingen en economieën hebben. De partners beoordelen niet alleen de voordelen op lange termijn, maar ook de kosten die op korte termijn ontstaan als gevolg van hun relatie met de EU in het kader van het ENB.

De strategische koers van onze burens bepaalt hoe nauw elk van hen met diverse actoren, waaronder de EU, wenst samen te werken. Sommige partners hebben ervoor gekozen om nauwer met de EU samen te werken en de EU is bereid deze betrekkingen te verdiepen. Andere partners verkiezen een andere weg te bewandelen. De EU eerbiedigt deze soevereine keuzen en is bereid andere vormen van betrokkenheid te zoeken.

Tegen deze achtergrond is het nu beslist nodig de veronderstellingen die aan de grondslag liggen van het beleid, te herzien, alsook het bereik ervan en de manier waarop de middelen moeten worden aangewend, met inbegrip van hoe verschillende beleidssectoren beter kunnen bijdragen aan de samenwerking en interne en externe prioriteiten met elkaar kunnen worden verbonden. Het doel van deze herziening is ervoor te zorgen dat het ENB in de toekomst de ontwikkeling van een ruimte van stabiliteit, veiligheid en welvaart met onze partners op een doeltreffendere manier kan ondersteunen. In deze herziening moet ook worden nagegaan of alle mogelijkheden van de “bijzondere band” worden verwezenlijkt en hoe deze band in het belang van zowel de EU als haar partners kan worden versterkt.

Een scherpere analyse van de belangen van zowel de EU als haar partners is nodig om ervoor te zorgen dat het ENB geschikt is voor het vooropgezette doel. Enerzijds is het van essentieel belang om de partners te raadplegen over hun belangen en ambities voor dit partnerschap. Anderzijds moet de EU haar eigen doelen en belangen duidelijker vaststellen en tegelijk de waarden waarop zij stoelt, blijven verdedigen.

De herziening moet voldoen aan de eisen van de partners die zeer verschillende ambitieniveaus hebben. In de herziening moet, wanneer de partners zich reeds volledig inzetten voor en betrokken zijn bij de integratie, worden nagegaan hoe wij ons partnerschap kunnen versterken en verdiepen. De EU blijft ernaar streven dat het potentieel van elk partnerschap ten volle wordt benut en wordt voortgebouwd op het tot dusver bereikte.

Wanneer de partners minder of helemaal geen engagement tonen, moet in de herziening worden nagegaan wat de reden hiervoor is en wat gedaan kan worden om de verwachtingen aan beide kanten beter op elkaar af te stemmen. Ettelijke partners die momenteel buiten het nabuurschap vallen, zouden er nauwer bij moeten worden betrokken. Er moet ook worden nagegaan hoe de EU het beste kan reageren op crisis- en conflictsituaties, met inbegrip van slepende conflicten, rekening houdend met de invloedssferen en pressies op onze partners die hun politieke standpunten mede bepalen, ook tegenover de EU.

In dit verband dient een doeltreffend ENB in het algemene buitenlandse beleid van de EU te worden geïntegreerd met een alomvattende benadering waarbij alle beschikbare instrumenten van zowel de EU als de lidstaten worden ingezet.

Tegen deze achtergrond heeft voorzitter Juncker besloten dat het ENB binnen het eerste jaar van de ambtstermijn van de nieuwe Commissie zal worden herzien. De lidstaten van de EU

hebben eveneens om een herziening gevraagd en hebben reeds voorstellen gedaan. De partnerlanden en de externe belanghebbenden, waaronder maatschappelijke organisaties en de sociale partners, hebben aangegeven dat het beleid moet worden aangepast.

Parallel daarmee stelt de Commissie haar uitbreidingsbeleid bij, dat los blijft staan van het ENB. In deze context heeft voorzitter Juncker in zijn politieke beleidslijnen verklaard dat de komende vijf jaar geen verdere uitbreiding zal plaatsvinden.

Het doel van dit document is de discussie over een grondige herziening van het ENB vorm te geven. Deel II bevat enkele voorlopige bevindingen over de lessen die wij tot dusver uit het ENB hebben getrokken. In deel III worden suggesties aangereikt om een sterker partnerschap te ontwikkelen en een aantal kernvragen aan te duiden die met de belangrijkste partners en belanghebbenden moeten worden besproken. In deel IV wordt een samenvatting geboden van de volgende stappen die moeten worden genomen om de openbare raadpleging te organiseren. De resultaten van de raadpleging zullen worden gebruikt in een mededeling die in het najaar van 2015 wordt gepubliceerd en waarin concrete voorstellen voor de toekomstige koers van het ENB worden vastgelegd.

II. Nuttige ervaring en vragen over de toekomstige koers van het ENB

Dit deel bouwt voort op tien jaar ervaring bij de uitvoering van het beleid, zoals blijkt uit de regelmatige en veelvuldige contacten met de EU-lidstaten en ENB-partnerlanden en de huidige periode van informeel overleg, waaraan vele partners reeds hebben deelgenomen.

Het ENB biedt sinds 2004 een raamwerk voor de betrekkingen van de EU met haar naburige landen. Hierdoor wordt het voor de EU-lidstaten mogelijk om overeenstemming te bereiken over een hechtere samenwerking met buurlanden in het Oosten en het Zuiden. De betrekkingen van de EU met de naburige landen zijn in het kader van het ENB aanzienlijk intensiever geworden doordat beide partijen duidelijke toezeggingen hebben gedaan in de ENB-actieplannen. Het ENB heeft het mogelijk gemaakt tegemoet te komen aan de vraag van de partners om nauwer met de Unie samen te werken. De partnerschappen met de buurlanden zijn na 10 jaar zichtbaarder in Europese aangelegenheden: de EU is de belangrijkste handelspartner voor de meeste partnerlanden; de passagiers- en migratiestromen tussen het ENB en de EU zijn constant toegenomen. De EU heeft het ENB gebruikt om, op basis van de met de individuele partners overeengekomen actieplannen, jaarlijks de hervormingsinspanningen in elk land te stimuleren en evalueren, met name inzake bestuurskwesties.

Er zijn echter enkele tekortkomingen vastgesteld.

Een aantal partners streeft actief naar sterkere integratie met de EU. Voor andere partners is een nauwere integratie met de EU niet, of momenteel niet, aantrekkelijk en zij trekken hierbij een aantal veronderstellingen waarop het ENB is gebaseerd, in twijfel.

Hoewel het concept van differentiatie van meet af aan aanwezig is, zijn individuele landen van mening dat met hun specifieke verwachtingen niet altijd voldoende rekening wordt gehouden. Het feit dat bij de partners een gevoel van gezamenlijkheid ontbreekt, zorgt ervoor dat de mogelijkheden van het beleid niet ten volle worden benut.

De "meer voor meer-benadering" onderstreept de gehechtheid van de EU aan haar kernwaarden, maar is niet altijd gunstig geweest voor een atmosfeer van gelijkwaardig partnerschap en is er niet altijd in geslaagd verder hervormingen in de partnerlanden aan te moedigen.

Met de vragen die in deze mededeling aan bod komen wordt gepoogd na te gaan op welke manier het ENB een doeltreffender middel kan worden om de belangen van zowel de EU als

haar partners te bevorderen en hoe het een kader kan worden dat bevorderlijker is voor de ontwikkeling van meer bevredigende partnerschappen waarin beter rekening wordt gehouden met de verwachtingen van beide partijen.

- Het staat buiten kijf dat het opbouwen van **nauwere betrekkingen** met de partners van de EU van cruciaal belang is.

Moet het ENB worden voortgezet? Moet een enkel raamwerk op zowel het Oosten als het Zuiden van toepassing blijven?

- Het huidige raamwerk van het ENB is van toepassing op **16 naburige landen**. Vele uitdagingen die de EU en haar buurlanden samen moeten aanpakken, kunnen evenwel niet op toereikende wijze worden aangepakt zonder rekening te houden met, of in sommige gevallen samen te werken met, de **buurlanden van de buurlanden**.

Moet het huidige geografische toepassingsgebied worden gehandhaafd? Moet het ENB het mogelijk maken om op een soepelere manier met de buurlanden van de buurlanden samen te werken? Op welke manier kan de EU, door middel van het ENB-kader, haar buurlanden ondersteunen in hun interacties met hun eigen buurlanden? Wat kan er worden gedaan om voor meer samenhang te zorgen tussen het ENB en de betrekkingen van de EU met Rusland, de partners in Centraal-Azië of in Afrika, met name in de Sahel, in de Hoorn van Afrika, en met de Golfstaten?

- Het ENB is tot dusver voornamelijk door de **EU-instellingen** gevoerd, maar een grotere betrokkenheid van de lidstaten zou tot betere resultaten kunnen leiden.

Hoe kan een meer alomvattende aanpak, waarbij de lidstaten actiever worden betrokken, het beleid grotere slagkracht geven? Zouden de partners de voorkeur geven aan meer verantwoordelijkheid voor het beleid?

- Het ENB heeft **voor de partners die naar dit doel streven, middelen voor nauwere politieke associatie en economische integratie ontwikkeld en toegepast**, waaronder verstrekkende overeenkomsten zoals de associatieovereenkomsten en de diepe en brede vrijhandelsruimten (AO's/DCFTA's).

Zijn de associatieovereenkomsten en de diepe en brede vrijhandelsruimten het juiste doel voor iedereen of zouden meer op maat gesneden alternatieven moeten worden ontwikkeld die de verschillende belangen en ambities van sommige partners weerspiegelen?

- De **ENB-actieplannen** boden een kader voor de ontwikkeling van de betrekkingen tussen de EU en de meeste ENB-partners.

Zijn de ENB-actieplannen het geschikte instrument om onze partnerschappen te verdiepen? Is hun bereik te ruim voor sommige partners? Zou de EU of haar partners profijt kunnen trekken van een beperkter toepassingsgebied en een sterkere prioriteitenstelling?

- De **voortgangsverslagen van het ENB** hebben de EU geholpen de vooruitgang van de ENB-partners met actieplannen op de voet te volgen, tegenover de gezamenlijk overeengekomen doelstellingen van deze plannen.

Is deze aanpak geschikt voor alle partners? Biedt deze aanpak een meerwaarde voor de betrekkingen van de EU met haar afzonderlijke partners? Zouden de belangen van de EU en/of haar partners gediend zijn met een minder zwaar rapportage-mechanisme? Zou de verslaglegging aan de mate van betrokkenheid van de

betrokken ENB-partner moeten worden aangepast? Hoe kunnen wij de belangrijkste elementen beter onder de aandacht brengen?

- Het ENB biedt een **raamwerk voor sectorale samenwerking** op een breed spectrum van terreinen (met inbegrip van energie, vervoer, landbouw en plattelandontwikkeling, justitie en binnenlandse zaken, samenwerking op douanegebied, belastingen, milieu, rampenbeheer, onderzoek en innovatie, onderwijs, jeugd, gezondheid enz.).

Is het mogelijk om partnerschappen uitdrukkelijker op gemeenschappelijke belangen te richten om de betrokkenheid van de partijen te vergroten? Hoe moet het ENB de differentiatie opvangen die hiermee gepaard zou gaan? Zijn er nieuwe elementen nodig om nauwere samenwerking op dit gebied of andere gebieden te ondersteunen?

- Door de processen inzake **visumliberalisering** en visumversoepeling is reizen gemakkelijker geworden en zijn de hervormingen versterkt. De mobiliteitspartnerschappen hebben, door programma's die deze processen ondersteunen, de contacten verder ontwikkeld.

Welke bijkomende maatregelen moeten op dit gebied, dat door alle ENB-partners als cruciaal wordt beschouwd, worden genomen? Hoe kan het ENB verder steun bieden voor het beheer van de migratiestromen en helpen de voordelen van de mobiliteit te benutten?

- De EU tracht de **welvaart** van haar buurlanden te bevorderen. De welvaart van de partnerlanden wordt negatief beïnvloed door structurele tekortkomingen, zoals ongelijkheden, armoede, de informele economie, tekortkomingen in de democratie, pluralisme en eerbiediging van de rechtsstaat. De economische en sociale ontwikkeling van veel van de ENB-partners werd bovendien verstoord door onrust als gevolg van conflicten of snelle interne veranderingen.

Wat kan de EU nog meer doen om de duurzame economische en sociale ontwikkeling in de ENB-partnerlanden te ondersteunen? Hoe kunnen wij de jongere generaties op economisch, politiek en sociaal vlak op eigen benen doen staan? Hoe kan duurzame werkgelegenheid beter worden bevorderd? En hoe kunnen deze doelstellingen beter worden gekoppeld aan de noodzakelijke hervormingen op het gebied van corruptiebestrijding, justitiële hervorming, goed bestuur en veiligheid, die noodzakelijk zijn voor directe buitenlandse investeringen?

- De EU tracht de **stabiliteit** van haar buurlanden te bevorderen. De EU moet gebruik maken van al haar samenwerkingsinstrumenten om de bestaande uitdagingen op een doeltreffende manier aan te pakken. De activiteiten in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) zijn tot nu toe buiten het ENB-kader uitgevoerd. De instabiliteit in sommige partnerlanden verstoort niet enkel de vooruitgang in de richting van democratie, maar vormt ook een bedreiging voor de rechtsstaat, is een schending van de mensenrechten en heeft ernstige gevolgen voor de EU, zoals illegale migratiestromen en veiligheidsdreigingen.

*Hoe moet het ENB **conflicten en crisissituaties in de nabuurschap** aanpakken? Moeten de activiteiten van het GBVB en GVDB beter in het ENB-raamwerk worden geïntegreerd? Moet het ENB een grotere rol krijgen bij de ontwikkeling van vertrouwenwekkende maatregelen en acties in de nasleep van een conflict, alsook activiteiten op het gebied van de opbouw van een staat en institutionele opbouw?*

Moet er binnen het ENB een sterkere nadruk worden gelegd op de samenwerking met de partners om radicalisering te voorkomen en extremisme en georganiseerde misdaad te bestrijden?

Moet er binnen het ENB meer belang worden gehecht aan de hervorming van de veiligheidssector?

- Een duidelijke doelstelling van het ENB is de bevordering van **regionale samenwerking**. De EU streeft, samen met haar partners, een dergelijke samenwerking na via de Unie voor het Middellandse Zeegebied (UMZ) in het Zuiden en het Oostelijk Partnerschap in het Oosten.

Kan de multilaterale dimensie verdere meerwaarde bieden? Zijn deze structuren geschikt voor het vooropgezette doel? Hoe kan hun doeltreffendheid worden vergroot? Kunnen wij op een doeltreffendere manier gebruik maken van andere, flexibelere kaders? Kunnen wij beter samenwerken met andere regionale actoren (de Raad van Europa, de OVSE, de Liga van Arabische Staten, de Organisatie van de Islamitische Conferentie, de Afrikaanse Unie)?

- Binnen het ENB wordt nauw samengewerkt met overheden, maar wordt eveneens getracht het **maatschappelijk middenveld** erbij te betrekken, onder meer door de bevordering van zijn toezichhoudende functie, met name in landen waar het maatschappelijk middenveld vrij, of grotendeels vrij, werkt.

Hoe moet het ENB nauwer samenwerken met het maatschappelijk middenveld in de ruimste zin van het woord? Kan er meer worden gedaan om de verschillende delen van de bevolking van de partners met elkaar te verbinden?

Wat kan er verder worden gedaan om de banden tussen bedrijven, de banden met en tussen de sociale partners (vakbonden en werkgeversorganisaties), alsook de sociale dialoog te bevorderen? Wat kan worden ondernomen om de banden tussen wetenschappelijke gemeenschappen, universiteiten, plaatselijke overheden, vrouwen, jongeren, de media aan te halen?

- Het ENB streeft naar reële partnerschappen met de buurlanden van de EU en hierbij moet de verscheidenheid tot uiting worden gebracht en worden omarmd.

Wat kan het ENB meer doen om de religieuze dialoog en het respect voor culturele verscheidenheid te bevorderen en vooroordelen tegen te gaan? Moet een beter begrip van elkaars cultuur een specifiek doel zijn van het ENB en hoe moet dit doel worden nagestreefd? Hoe kan het ENB helpen om discriminatie jegens kwetsbare groepen te bestrijden?

III. Naar een partnerschap met een sterkere nadruk en een meer op maat gesneden samenwerking

De **ervaring en opmerkingen** van een aantal EU-lidstaten en ENB-partnerlanden bij deze beoordeling wijzen naar vier prioritaire gebieden die nader overleg en bezinning vereisen:

- **Differentiatie**
- **Aandachtsgebieden**
- **Flexibiliteit**
- **Eigen inbreng en zichtbaarheid**

1. De uitdagingen van differentiatie

Enkele partners in het Oosten zijn bezig met het uitvoeren van diepgaande en uitgebreide vrijhandelsovereenkomsten en streven naar een zo nauw mogelijke samenwerking met de EU. Hoewel er in deze gevallen nog steeds nauwer kan worden samengewerkt, bestaat hunnerzijds het verlangen om verder te gaan dan de huidige associatieovereenkomsten en diepgaande en uitgebreide vrijhandelsovereenkomsten.

In het Zuiden lopen de verwachtingen van de partnerlanden steeds meer uiteen en neemt de instabiliteit als gevolg van gewapende conflicten toe. De gebeurtenissen in de Arabische wereld in 2011 en de jaren daarna hebben de regio ingrijpend veranderd. Voor een aantal partnerlanden in het Zuiden heeft dit tot positieve politieke verandering geleid. Andere partners maken complexe transitie door, blijven in hoge mate de gevolgen van de Syrische crisis voelen, of blijven vastzitten in aanslepende conflicten.

Moet de EU geleidelijk nieuwe vormen van samenwerking verkennen om aan de verwachtingen en keuzen te voldoen van de partners die de associatieovereenkomsten niet beschouwen als de laatste stap in het proces van politieke associatie en economische integratie?

Hoe kan de langetermijndoelstelling, die tijdens het Oostelijk Partnerschap te Vilnius in 2013 is geformuleerd, van een bredere, gemeenschappelijke, op WTO-regels en soevereine keuzen gebaseerde ruimte van economische welvaart binnen Europa en daarbuiten door de EU worden verwezenlijkt?

Is er binnen het ENB ruimte voor enige vorm van variabele geometrie, met verschillende vormen van betrekkingen naargelang van de mate van betrokkenheid van de partners?

2. Aandachtsgebieden

Onze samenwerking met de ENB-partners, zoals uiteengezet in de actieplannen, is momenteel zeer uitgebreid. De ervaring leert dat het ENB de meeste vruchten afwerpt wanneer de EU en haar partners daadwerkelijk een gezamenlijke agenda delen. De herziening moet duidelijk maken wat de belangen van de EU en haar partners zijn, en de gebieden waarop zij belangrijke gemeenschappelijke belangen hebben. Dit zal bijdragen tot de versterking van het partnerschap tussen de EU en onze naburige landen die vooruitgang boeken.

De Commissie is, op basis van onze informele gesprekken tot nu toe, initieel van oordeel dat de EU en onze partners sterke gemeenschappelijke belangen hebben op de volgende gebieden:

- De bevordering van de **handel** en inclusieve en duurzame **economische ontwikkeling** en de verbetering van de werkgelegenheidskansen zijn prioritaire aandachtsgebieden voor onze naburige landen en dienen ook de belangen van de EU zelf, op gebieden die gaan van traditionele rurale bestaansmiddelen tot onderzoek en digitale markten.
- Beide partijen hebben ook sterke gemeenschappelijke belangen op het gebied van de verbetering van de **connectiviteit**, met name op het gebied van duurzaam vervoer en energie. Er is ook een gemeenschappelijk belang bij een grotere energiezekerheid, energie-efficiëntie en energieveiligheid.
- Er zijn momenteel een aantal conflicten in de nabuurschap aan de gang. Alleen bij stabiliteit kan worden samengewerkt voor grotere welvaart. De EU en haar lidstaten moeten samen met onze partners meer doen om het hoofd te bieden aan de bedreigingen voor de **veiligheid** die uit conflictsituaties, georganiseerde misdaad en

terrorisme voortvloeiën, en het vermogen ontwikkelen om crises en rampen gezamenlijk aan te pakken.

- Onze partners worden geconfronteerd met **bestuursuitdagingen**. Het waarborgen van de rechtsstaat, de mensenrechten en de democratie is eerst en vooral belangrijk voor hun eigen burgers. Door de rechtszekerheid te verbeteren pakken zij ook problemen aan die belangrijk zijn voor binnenlandse en buitenlandse investeerders, zoals de strijd tegen corruptie en fraude en de versterking van het beheer van de overheidsfinanciën, met inbegrip van openbare interne controle op basis van internationale normen.
- **Migratie en mobiliteit** zijn een belangrijk samenwerkingsgebied voor de EU en onze partners. Het vergroten van de mobiliteit, in het bijzonder voor onderwijs-, wetenschappelijke, culturele, opleidings- en professionele doeleinden, heeft positieve effecten op zowel de economie als de samenleving. De bestrijding van mensensmokkel en illegale migratie vormt een gemeenschappelijke uitdaging.
- **Andere gemeenschappelijke uitdagingen** met gevolgen over de grenzen heen zijn gezondheidszorg, bedreigingen van het milieu en de klimaatverandering.
- Een nauwere samenwerking met **jongeren**, bijvoorbeeld door uitwisselingsprogramma's en andere netwerken, kan een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie voor de toekomst. De EU zal zich verder blijven inzetten voor meer kansen voor **vrouwen**.

De herziening is een kans om sterke overeenstemming te bereiken tussen de EU en onze partners over de belangrijkste gebieden van gemeenschappelijk belang. Dit zal als basis dienen voor een sterker partnerschap dat vooruitgang boekt.

In dit verband zouden wij voorstellen om bij de besprekingen de nadruk op de volgende vragen te leggen:

- *Bent u het eens met de voorgestelde aandachtsgebieden? Zo niet, welke andere of bijkomende prioriteiten zou u voorstellen?*
- *Wat zijn de prioriteiten van de partners wat betreft hun betrekkingen met de EU? Welke sector of beleidsterreinen zouden zij verder willen ontwikkelen? Welke gebieden zijn minder interessant voor de partners?*
- *Beschikt het ENB momenteel over de juiste middelen om de prioriteiten aan te pakken waarop volgens u de nadruk moet worden gelegd? Wat kan de bijdrage zijn van de sectorale dialogen?*
- *Zo niet, welke nieuwe instrumenten zouden nuttig kunnen zijn om de samenwerking in deze sectoren te verdiepen?*
- *Hoe kan de EU betere steun verlenen aan een beperkt aantal belangrijke sectoren, voor partners die zulks verkiezen?*

3. Flexibiliteit – naar een flexibeler instrumentarium

De EU heeft de afgelopen tien jaar de instrumenten van het ENB ontwikkeld en uitgebreid. Het is momenteel gebaseerd op de volgende centrale elementen:

- De betrekkingen tussen de EU en het merendeel van de ENB-partnerlanden worden gestructureerd in het rechtskader waarin de associatieovereenkomsten en partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten voorzien.

- Met twaalf ENB-partnerlanden zijn tot nu toe actieplannen of associatieagenda's overeengekomen. Voor ieder land wordt jaarlijks een verslag over de uitvoering van de prioriteiten van het actieplan opgesteld.
- Naast de jaarlijkse voortgangsverslagen omvat het jaarlijkse nabuurschapspakket ook een strategische mededeling en twee verslagen over de tenuitvoerlegging van de regionale samenwerkingsprioriteiten, een voor het partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart met de partners in het Zuiden en het andere voor het Oostelijk Partnerschap.
- De EU houdt op regelmatige basis en in verschillende vormen bilaterale dialogen met de meeste ENB-partnerlanden. Hieronder vallen ook formele gesprekken waarin de associatieovereenkomsten of de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten voorzien (associatie- en samenwerkingsraden, associatie- en samenwerkingscomités, sectorale subcomités). Er bestaan ook vele andere interfaces, zoals de mensenrechtendialoog en andere sectorspecifieke dialogen.
- Er is al aanzienlijke gerichte financiële steun aan de ENB-partnerlanden verleend. Voor de periode 2014-2020 wordt nog eens 15 miljard euro uitgetrokken. In 2017 staat een tussentijdse herziening gepland. Dit is een belangrijke kans om de toewijzing en uitvoering van de middelen van het Europees nabuurschapsinstrument bij te sturen in het licht van de resultaten van deze herziening en om ervoor te zorgen dat de EU beter in staat is door haar financiële samenwerking flexibeler te reageren op de nieuwe ontwikkelingen in de regio.
- *Hoe kunnen de actieplannen worden gestroomlijnd om deze beter aan de noden en prioriteiten van ieder land aan te passen?*
- *Is het nodig om jaarlijks verslag uit te brengen voor landen die geen nauwere politieke en economische integratie wensen?*
- *Hoe moet de EU de betrekkingen regelen met de landen die momenteel geen actieplannen hebben?*
- *Hoe kan de EU het "meer voor meer"-beginsel aanpassen aan een context waarbinnen bepaalde partners niet voor nauwere integratie kiezen om hen ertoe aan te zetten de fundamentele waarden te eerbiedigen en verdere belangrijke hervormingen uit te voeren?*
- *Hoe kan de vooruitgang worden gemeten aan de hand van gezamenlijk overeengekomen hervormingsdoelstellingen wanneer een partnerland onder aanzienlijke druk van buitenaf staat, bijvoorbeeld gewapende conflicten of vluchtelingenstromen?*
- *Hoe kan de EU de ontwikkelingen in de door conflictsituaties getroffen partnerlanden doeltreffender aankaarten en hierop flexibeler reageren?*
- *Welke instrumenten heeft de EU nodig om doeltreffender te kunnen reageren op de snelle ontwikkelingen in de nabuurschap?*
- *Zijn de keuze van de sectoren en de afleveringsmechanismen voor de financiële steun van de EU passend? Hoe kan de impact en zichtbaarheid ervan worden vergroot?*

4. Eigen inbreng en zichtbaarheid

Een van de punten van het ENB waarop al herhaaldelijk kritiek is gegeven, is het feit dat de partners en hun samenlevingen er niet genoeg bij worden betrokken, en het feit dat het grote

publiek niet voldoende op de hoogte is van de doelstellingen en de gevolgen van het beleid. Het is duidelijk dat er in het kader van de herziening van het ENB aanzienlijke inspanningen nodig zijn om zowel de eigen inbreng van de partnerlanden bij dit beleid te verbeteren als de verspreiding van informatie over de desbetreffende doelstellingen en resultaten zowel binnen de EU als in de partnerlanden te optimaliseren.

Wat verwachten de partners van het ENB? Hoe kan het ENB het beste tegemoetkomen aan hun belangen en verwachtingen?

Kunnen er werkmethoden worden ontwikkeld die door de partners worden beschouwd als respectvoller en als een teken van een gelijkwaardig partnerschap? Welke gevolgen moet dit hebben op de jaarlijkse verslaglegging?

Kunnen de structuren van het ENB meer op samenwerking worden geschoeid om de eigen keuzen van de partners te onderlijnen en alle actoren van het maatschappelijk middenveld van de partnerlanden de kans te geven om deel te nemen?

Kan het ENB op kortere termijn resultaten leveren zodat het publiek de waarde van het beleid gemakkelijker kan begrijpen? Wat zou dit van de EU vereisen? En van het partnerland?

Hoe kan de EU optreden als investeerder in plaats van donor, en het partnerland een actievere rol toebedelen?

Hoe kunnen de EU-lidstaten effectiever worden betrokken bij het ontwerpen en de uitvoering van het beleid, onder meer wat betreft buitenlands beleid en activiteiten inzake veiligheid? Hoe kunnen de activiteiten in de EU-lidstaten beter worden afgestemd op het ENB?

Deze fase in de openbare raadpleging zal van cruciaal belang zijn om voor meer eigen inbreng te zorgen en de weg vrij te maken voor een doeltreffende communicatie over het ENB in de toekomst.

IV. Volgende stappen

Het doel van dit document is het oriënterende debat over de toekomstige koers van het ENB vorm te geven. Het is de bedoeling zoveel mogelijk de partners in de naburige landen en de belanghebbenden in de hele Europese Unie te raadplegen. Wij zullen niet enkel overleg plegen met de lidstaten en de partners, maar ook met een groot aantal actoren uit parlementen, waaronder ook het Europees Parlement, het maatschappelijk middenveld en denktanks, en met de sociale partners, het bedrijfsleven en academische gemeenschappen. Wij zullen samenwerken met belangrijke internationale organisaties die in de nabuurschap werkzaam zijn, waaronder met name de Raad van Europa, de OVSE en de belangrijkste internationale financieringsinstellingen. Belangstellende burgers hebben ook de mogelijkheid om schriftelijke bijdragen te leveren. De raadpleging over dit document loopt nog tot eind juni.