



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 4.12.2006  
COM(2006) 726 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD  
EN HET EUROPEES PARLEMENT**

**BETREFFENDE DE VERSTERKING VAN HET EUROPEES  
NABUURSCHAPSBELEID**

{SEC(2006) 1504}  
{SEC(2006) 1505}  
{SEC(2006) 1506}  
{SEC(2006) 1507}  
{SEC(2006) 1508}  
{SEC(2006) 1509}  
{SEC(2006) 1510}  
{SEC(2006) 1511}  
{SEC(2006) 1512}

## 1. INLEIDING

In de eerste achttien maanden van de tenuitvoerlegging van het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB) zijn solide grondslagen gelegd voor versterkte betrekkingen tussen de Unie en haar burens. Binnen één enkel beleidskader zijn in de ENB-actieplannen met elf van onze partners concrete wederzijdse verbintenissen en met bijna alle partners een versterkte en productieve dialoog vastgesteld. Wij beschikken ook over een nieuw financieel instrument dat de kwaliteit van onze bijstand sterk zal verbeteren en meer middelen ter ondersteuning van de hervormingen van onze partners zal verstrekken.

Het uitgangspunt van het Europees Nabuurschapsbeleid is dat de EU vitaal belang heeft bij een sterkere economische ontwikkeling en stabiliteit en beter bestuur in haar buurlanden. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt in de eerste plaats bij de landen zelf, maar de EU kan hun hervormingen in belangrijke mate aanmoedigen en ondersteunen. Het is dus in het wederzijds belang van de EU en haar buurlanden de betrekkingen te versterken en verdiepen. Het ENB staat los van het uitbreidingsproces van de EU: voor onze partners is een veel nauwere samenwerking met de EU absoluut mogelijk zonder een specifiek vooruitzicht op toetreding en, wat de Europese buurlanden betreft, zonder vooruit te lopen op de toekomstige ontwikkeling van hun betrekkingen met de EU overeenkomstig de Verdragsbepalingen.

De meeste buurlanden hebben de laatste jaren al vorderingen gemaakt bij de uitvoering van economische en politieke hervormingen. De voortgangsverslagen in bijlage bij deze mededeling bevatten specifieke informatie over de voortgang bij de tenuitvoerlegging van de eerste zeven actieplannen. Sommige partners hebben hun binnenlandse hervormingsstrategieën opgebouwd rond de actieplannen, en ook de internationale financiële instellingen stemmen hun beleid op die plannen af.

Toch blijven armoede en werkloosheid, ongelijke economische resultaten, corruptie en zwak bestuur belangrijke problemen. De persoonlijke vooruitzichten van de bevolking in de buurlanden, vooral de jongeren, zijn vaak weinig rooskleurig. “Bevroren conflicten” en de recente gebeurtenissen in het Midden-Oosten en de Zuidelijke Kaukasus herinneren ons eraan dat de voorwaarden voor vreedzame coëxistentie nog moeten worden gecreëerd, zowel tussen sommige van onze buurlanden onderling als met andere belangrijke landen. De problemen van onze buurlanden zijn ook onze problemen: illegale immigratie, onvoorspelbaarheid van de energievoorziening, milieuschade en terrorisme laten zich niet door grenzen tegenhouden.

Het staat dus vast dat het ENB kan en moet worden versterkt, vooral wanneer wij rekening houden met de potentiële prohibitieve kosten die zouden ontstaan indien wij de hervormingen van onze buurlanden niet ondersteunen. De EU moet de ENB-partnerlanden aantrekkelijke vooruitzichten bieden door hun handels- en investeringsmogelijkheden te verbeteren, de interpersoonlijke contacten en legale verplaatsingen van korte duur te vergemakkelijken, een actievere houding in verband met bevroren conflicten aan te nemen en meer mogelijkheden voor het mobiliseren van middelen aan te boren. De EU moet hervormingsbereide buurlanden helpen die hervormingen sneller, beter en tegen lagere kosten voor hun burgers te implementeren. Zij moet ook meer stimulansen bieden om de landen te overtuigen die nog een aarzelende houding aannemen.

Het kernbetoog van deze mededeling is dat het ENB absoluut noodzakelijk is en zijn waarde al heeft bewezen, en dat de EU op die resultaten moet voortbouwen door haar inzet voor het

ENB te versterken. Deze mededeling bevat dus een reeks voorstellen om het effect van dat beleid aanzienlijk te vergroten.

## 2. STERKE EN ZWAKKE PUNTEN

De **sterke punten** van het ENB zijn:

- **Integratie.** Het ENB vormt één enkel duidelijk kader dat het nabuurschap in zijn geheel bestrijkt en waarbinnen alle vraagstukken door de EU en iedere partner afzonderlijk kunnen worden besproken en behandeld. Zo wordt het bijvoorbeeld veel moeilijker uitsluitend aandacht aan economische vraagstukken te schenken waarbij “vervelende” kwesties zoals goed bestuur of mensenrechten worden uitgesloten. De actieplannen voorzien ook in actieve samenwerking op het gebied van vrijheid, veiligheid en justitie en ter bevordering van de rechtsstaat.
- **Gezamenlijke verantwoordelijkheid.** Het operationele beleidsinstrument, het ENB-actieplan, is het resultaat van onderhandelingen en wordt in onderling overleg op politiek niveau vastgesteld. Het wordt niet door een van de partijen opgelegd, maar is een overeengekomen agenda voor gezamenlijke werkzaamheden.
- **Concrete maatregelen.** De actieplannen bestrijken weliswaar een breed spectrum, maar zijn tegelijk gedetailleerd. Uit de ervaring met de tenuitvoerlegging blijkt dat het hierdoor veel makkelijker is specifieke, meetbare doelstellingen met een uitvoeringstermijn te bespreken, overeen te komen en te implementeren.
- **Betere aanwending van middelen.** Dankzij het nieuwe Europese Nabuuschaps- en Partnerschapsinstrument (ENPI) zal de communautaire bijstand aan de partnerlanden voortaan uitdrukkelijk beleidsgestuurd zijn en er zal gebruik worden gemaakt van nieuwe samenwerkingsvormen (grensoverschrijdende samenwerking, TAIEX, twinning), waarbij ook de middelen worden verhoogd. Vooral voor de ENB-landen die tot nog toe onder TACIS vielen, zal het ENB een belangrijke verbetering inhouden, doordat het van technische bijstand naar werkelijke samenwerking evolueert.

Er zijn evenwel nog andere terreinen van het ENB die een aanzienlijk potentieel voor verdere vooruitgang bieden. De EU streeft ernaar een zeer ambitieus hervormingsprogramma in de partnerlanden aan te moedigen, waarbij de politieke en economische kosten zullen doorwegen. Toch zal een groot deel van de stimulansen van het ENB, bijvoorbeeld inzake markttoegang en integratie of andere economische voordelen, pas later resultaten opleveren. Dit maakt het voor de partnerlanden moeilijk in eigen land de nodige steun voor de hervormingen te krijgen.

Meer specifiek gaat het om de volgende punten:

- **Integratie van handel en economie.** De EU heeft de handelsbetrekkingen met de meeste ENB-partners verder versterkt, onder meer door steun voor de toetreding van Oekraïne tot de WTO en de voorbereiding voor onderhandelingen over een brede en diepe vrijhandelsovereenkomst, de voorbereiding op de toekenning van autonome handelspreferenties aan Moldavië en het starten van onderhandelingen voor de uitbreiding van de vrijhandelsovereenkomsten met de mediterrane partners op het gebied van landbouw en diensten. Met het oog op extra economische en politieke voordelen voor alle

betrokkenen is het belangrijk alle ENB-partners, in het oosten zowel als het zuiden, een duidelijk perspectief op een verreikende integratie van handel en economie met de EU te bieden en in ons liberaliseringspakket een verbeterde toegang op te nemen op alle gebieden die onze partners economische en andere voordelen kunnen opleveren. Daarbij zouden ook producten moeten worden opgenomen die voor hen van bijzonder belang zijn. De extra inspanning die dit van de EU zou eisen, zou door de politieke voordelen worden gecompenseerd.

- **Mobiliteit en migratie.** Hoewel de samenwerking met de ENB-landen inzake mobiliteit en migratiebeheer groeit, heeft het ENB tot nog toe niet geleid tot een belangrijke verbetering van het verkeer van de burgers van de partnerlanden naar de EU. De duur en de kosten van de procedures voor visa voor kort verblijf (bijvoorbeeld voor ondernemers, onderzoekers, studenten, toeristen of zelfs officiële reizen) vormen voor de partnerlanden een zeer “zichtbare” barrière en zijn een hinderpaal voor de tenuitvoerlegging van vele fundamentele doelstellingen van het ENB.
- **Regionale conflicten.** Het ENB heeft weinig bijgedragen tot het oplossen van open of bevroren conflicten in de regio, hoewel bepaalde specifieke resultaten zijn bereikt (bijvoorbeeld bij het grensbeheer in Moldavië en de Palestijnse gebieden). De EU moet actiever optreden en duidelijker deelnemen aan mechanismen voor het oplossen van regionale of multilaterale conflicten en operaties voor vredesbewaking of vredeshandhaving.

De Commissie heeft daarom een aantal terreinen vastgesteld waarop het ENB moet worden versterkt om betere resultaten te behalen. Op al deze terreinen zou dit een bijkomende inspanning van de EU eisen, die evenwel door de politieke voordelen zou worden gecompenseerd.

### 3. VERSTERKING VAN HET BELEID

Ontwikkeling en hervorming in onze partnerlanden zijn in de eerste plaats in hun eigen belang en zijn hun soevereine verantwoordelijkheid. Het is echter ook in het belang van de EU haar partners daarbij te ondersteunen. De vereiste instrumenten bestaan al grotendeels en andere moeten nog worden versterkt, zoals hierna wordt toegelicht. Daarbij zal de EU haar steun op de behoeften en wensen van haar partners blijven afstemmen. Naarmate een partnerland meer vorderingen maakt bij de tenuitvoerlegging van de hervormingen, kunnen de banden nauwer worden aangehaald en moet de EU haar steun opvoeren.

#### 3.1. Versterking van de component handel en economie

Een nauwere economische integratie met onze ENB-partners zal cruciaal zijn voor het welslagen en de geloofwaardigheid van het beleid. Van bij het begin was een van de fundamentele uitgangspunten van het ENB dat de economische integratie verder moet gaan dan de vrije handel van goederen en diensten en ook aspecten voorbij de grenzen moet omvatten zoals het wegwerken van niet-tarifaire barrières en de geleidelijke totstandbrenging van algemene convergentie op het gebied van handel en regelgeving (bijvoorbeeld inzake technische normen, sanitaire en fytosanitaire voorschriften, mededingingsbeleid, concurrentievermogen, innovatie en industriebeleid, samenwerking bij onderzoek, intellectuele-eigendomsrechten, douanemaatregelen inzake handelsbevordering en bestuurlijke capaciteit op het gebied van oorsprongsregels, goed fiscaal bestuur,

vennootschapsrecht, aanbestedingen en financiële diensten). De ENB-actieplannen vormen een stap in die richting.

In het verleden zijn al vrijhandelsovereenkomsten met mediterrane partners gesloten, hoofdzakelijk betreffende industrieproducten, en onlangs zijn onderhandelingen gestart om het toepassingsgebied uit te breiden tot landbouw, visserij, diensten en vestigingsrecht. Geleidelijk aan zal de implementatie van de ENB-actieplannen, in het bijzonder betreffende regelgeving, de weg banen voor het sluiten van een nieuwe generatie diepgaande en uitgebreide vrijhandelsovereenkomsten met alle ENB-partners, zoals de overeenkomst waarover de EU met Oekraïne wil onderhandelen.

Een diepgaande en uitgebreide vrijhandelsovereenkomst moet alle handel in goederen en diensten tussen de EU en de ENB-partners omvatten, met inbegrip van de handel in producten die voor onze partners van bijzonder belang zijn, en moet stringente en juridisch bindende voorschriften inzake handel en economie omvatten. De bestaande mediterrane vrijhandelsovereenkomsten moeten bijgevolg tot andere regelgevingsterreinen worden uitgebreid. De resultaten van de duurzaamheidseffectbeoordelingen van het handelsverkeer zullen in dit proces worden geïntegreerd.

Dergelijke diepe en brede vrijhandelsovereenkomsten zullen zorgvuldig op maat moeten worden gesneden en in de juiste volgorde worden uitgevoerd teneinde rekening te houden met de economische omstandigheden en het ontwikkelingspeil van de partnerlanden, met inbegrip van een zekere mate van asymmetrie waar nodig. Gezien hun complexe en ambitieuze karakter beogen diepgaande vrijhandelsovereenkomsten doelstellingen op middellange en voor sommige ENB-landen zelfs lange termijn. Alvorens onderhandelingen over diepe en brede vrijhandelsovereenkomsten te openen moet de EU nagaan of haar partners in staat zijn die overeenkomsten blijvend ten uitvoer te leggen en wat hun ambities zijn. De partnerlanden zullen geleidelijk en in uiteenlopend tempo in die richting vorderen, maar het is belangrijk alle landen hetzelfde vooruitzicht te bieden. Het uiteindelijke doel is dat onze partners een gemeenschappelijke regelgevingsbasis en een vergelijkbare mate van markttoegang delen. Om dit doel te bereiken en hun bestuurlijke capaciteit te versterken zullen onze partners het nodige moeten blijven doen voor de tenuitvoerlegging van de rubrieken handel en regelgeving van de actieplannen. Bijzondere aandacht zal worden besteed aan de bijstand in die sectoren.

In eerste instantie zullen de werkzaamheden grotendeels beperkt blijven tot een bilaterale aanpak, met de EU aan de ene kant en de afzonderlijke partners aan de andere, teneinde rekening te houden met de grote verschillen tussen de situaties in de diverse partnerlanden. Door deze werkwijze zullen de meest geavanceerde landen sneller kunnen vorderen zonder dat zij door de andere partners worden belemmerd. Het concept is evenwel volledig in overeenstemming met de visie dat op lange termijn een economische gemeenschap tussen de EU en haar ENB-partners zal groeien. In het Middellandse Zeegebied komen al elementen van deze tendens tot uiting in de Overeenkomst van Agadir. Op langere termijn zouden de werkzaamheden voor de totstandbrenging van een bredere economische gemeenschap in het nabuurschapsgebied componenten omvatten zoals de toepassing van gedeelde regelgeving en verbeterde onderlinge markttoegang voor goederen en diensten van de ENB-partners alsmede passende institutionele regelingen zoals mechanismen voor geschillenbeslechting.

Actiepunten: Handel, investeringen en economische integratie

- Voortzetting van de aanpak voor een diepe en brede vrijhandelsovereenkomst met elk van onze ENB-partners, waarin ook elementen betreffende “de burens van onze burens” zijn opgenomen, en liberalisering van de handelsstromen tussen de partnerlanden, waar nodig met een zekere mate van asymmetrie
- Versterkte steun voor hervormingen en maatregelen voor de verbetering van de regelgeving inzake handel en economie en van het investeringsklimaat
- Versterkte economische integratie en samenwerking in cruciale sectoren

### **3.2. Bevordering van mobiliteit en migratiebeheer**

Van bij de aanvang van de Europese Gemeenschap was de mogelijkheid voor de burgers van de lidstaten om zich in de Gemeenschap te verplaatsen om zaken te doen, onderwijs te volgen of met vakantie te gaan, vitaal voor het bevorderen van handel en investeringen, het opbouwen van wederzijdse kennis en het stimuleren van economische, sociale en culturele contacten. Ook voor alle ENB-partners is de mobiliteit van personen van het grootste belang. Vele aspecten van het Europees nabuurschapsbeleid kunnen door de Unie niet volledig ten uitvoer worden gelegd indien de mogelijkheid om zich legaal voor een kort verblijf te verplaatsen even beperkt blijft als vandaag het geval is. Het huidige beleid en de huidige praktijken inzake visumafgifte houden vaak reële moeilijkheden en hinderpalen in voor wettelijke verplaatsingen. De lange rijen wachtenden voor de consulaten van de EU zijn een duidelijk signaal van de barrières die voor toegang tot de Unie bestaan. Ongeacht of het gaat om zakenreizen, onderwijs, toerisme, wetenschappen en onderzoek, bijeenkomsten van het maatschappelijk middenveld of zelfs officiële vergaderingen op het niveau van de nationale of plaatselijke autoriteiten, de mogelijkheid om binnen een redelijke termijn en tegen redelijke kosten een visum voor een kort verblijf te verkrijgen, zal een criterium voor de kracht van het Europees nabuurschapsbeleid vormen.

Met het oog op een versterkt ENB zal dus nauwkeurig moeten worden bekeken hoe de omslachtige visumprocedures, die een barrière voor legale verplaatsingen van de buurlanden naar de EU (en omgekeerd) vormen, kunnen worden teruggeschroefd. Dit kan vanzelfsprekend alleen maar gebeuren in het kader van een ruimer maatregelenpakket om aanverwante kwesties aan te pakken, bijvoorbeeld door samenwerking inzake illegale immigratie, in het bijzonder over zee, de bestrijding van mensenhandel en -smokkel, efficiënt grensbeheer, terugnameovereenkomsten en de daadwerkelijke terugkeer van illegale migranten alsook de correcte afhandeling van verzoeken om internationale bescherming en asiel. Dankzij een krachtdadige inzet van onze partners om deze fundamentele problemen op te lossen zou het mogelijk moeten zijn de visumafgifte sterk te verbeteren door eenvoudigere en snellere visumprocedures vast te stellen voor bepaalde categorieën verplaatsingen zoals zakenreizen, officiële bijeenkomsten en onderwijs, en tegelijk onze gezamenlijke inzet tegen illegale immigratie op te voeren.

Bij wijze van voorbeeld kan worden vermeld dat in oktober 2006 overeenkomsten met Oekraïne inzake visumfacilitatie en terugkeer zijn geparafeerd en dat waarschijnlijk binnenkort besprekingen met Moldavië daarover zullen starten. De onderhandelingen met Marokko over een terugkeerovereenkomst zijn bijna afgerond. De onderhandelingen over visumfacilitatie verlopen parallel met die over terugkeer: die overeenkomsten zullen op maat van de specifieke behoeften van de betrokken derde landen gesneden worden en leiden tot

vereenvoudiging van de visumafgifteprocedures voor korte verblijven van bepaalde categorieën personen.

Ook de bredere ontwikkelingen van het visumbeleid in de EU zijn hier van belang, bijvoorbeeld de onderhandelingen tussen de lidstaten over het opzetten van het visuminformatiesysteem dat biometrische gegevens over visumaanvragers zou omvatten en de uitwisseling van visumgegevens tussen de lidstaten mogelijk zou maken. Voorts heeft de Commissie verschillende vormen van samenwerking tussen de lidstaten voorgesteld, onder meer de oprichting van gemeenschappelijke visumaanvraagcentra, wat het in ontvangst nemen van visumaanvragen in de ENB-landen sterk zou vergemakkelijken.

Rekening houdend met de noodzaak van een evenwichtige aanpak en voortbouwend op de dialoog over migratie en visumkwesties waarin de ENB-actieplannen voorzien, moet de Unie bereid zijn tot onderhandelingen over terugkeer en visumfacilitatie met de buurlanden die een actieplan hebben vastgesteld, mits aan de nodige voorwaarden is voldaan.

Actiepunten: Mobiliteit en migratie

- Visumfacilitatie, afschaffen van hinderpalen voor legale verplaatsingen, bijvoorbeeld voor zaken, onderwijs, toerisme of officiële doeleinden
- In het kader van een overkoepelende aanpak van goed beheerde mobiliteit en migratie, zorgen voor terugname, samenwerking bij de bestrijding van illegale immigratie en daadwerkelijk en efficiënt grensbeheer

### **3.3. Bevordering van interpersoonlijke uitwisselingen**

Los van de mobiliteitskwestie moet het ENB een “menselijk gezicht” hebben en moeten de burgers van de EU en de buurlanden meer mogelijkheden tot interactie krijgen en vaker de gelegenheid hebben om hun kennis van elkaars samenleving en cultuur uit te breiden. Het ENB mag niet uitsluitend een aangelegenheid van ambtenaren en politici zijn. Aan beide zijden van de grenzen moeten de mensen direct de impact van de nauwere banden tussen de Unie en haar buurlanden kunnen zien.

- Uitwisselingen op het gebied van onderwijs en jongeren moeten een kernelement van het ENB vormen en hebben al eerder bijgedragen tot het bouwen van bruggen en het wegwerken van vooroordelen in de EU. De universitaire samenwerking zal via TEMPUS worden gesteund en in 2007 zal in het kader van Erasmus Mundus een nieuw beurzenprogramma voor het ENB-gebied worden opgestart. De beleidsdialoog over het hoger onderwijs moet worden versterkt om de moderniserings- en hervormingsinspanningen van de partnerlanden te ondersteunen. Het verspreiden en uitwisselen van beste praktijken op dit gebied zal worden uitgebreid. Deze instrumenten zullen bijdragen tot de totstandbrenging van een samenwerkingsruimte voor hoger onderwijs en tot convergentie met het EU-beleid zoals het proces van Bologna, waaraan talrijke ENB-partners deelnemen. De steun voor de onderwijshervorming moet worden versterkt, onder meer via de Europese Stichting voor Opleiding. Er kan ook een nieuw ENB-programma worden overwogen voor de bevordering van uitwisselingen tussen jonge hoog opgeleide starters in alle sectoren, met inbegrip van kunst en cultuur, en tussen regelgevers. De lidstaten zullen een belangrijke rol bij de ondersteuning van die activiteiten moeten spelen.

- De mobiliteit van onderzoekers vormt een essentieel onderdeel van de samenwerking tussen de EU en de ENB-landen op onderzoekgebied en voor de verbetering van de topkennis. Het verkeer van wetenschappers vereist een gemeenschappelijk optreden om meer bekendheid te geven aan de mogelijkheden voor mobiliteitsbeurzen (bijvoorbeeld Marie Curiebeurzen), waarbij ten volle gebruik wordt gemaakt van de bestaande informatie-instrumenten.
- Meer in het algemeen moeten ook de uitwisselingen in het maatschappelijk middenveld worden versterkt: daarbij moet verder worden gegaan dan alleen maar contacten tussen overheidsinstanties en moeten banden worden gesmeed op vele terreinen, bijvoorbeeld door contacten tussen vakbonden, plaatselijke en regionale autoriteiten (met inbegrip van twinningprogramma's voor steden), gezondheidswerkers, NGO's en culturele organisaties. De programma's voor grensoverschrijdende samenwerking die uit het ENPI worden gefinancierd, zullen hierbij een belangrijke rol spelen, maar ook bredere uitwisselingen in EU-verband zullen noodzakelijk zijn. Deze uitwisselingen zullen hoofdzakelijk op sociaal-economisch gebied plaatsvinden, maar ook culturele uitwisselingen en de interculturele dialoog zullen van belang zijn.
- Een belangrijk specifiek voorbeeld van deze uitwisselingen in het maatschappelijk middenveld zijn versterkte contacten tussen bedrijven. De werkgeversorganisaties in de EU en in de ENB-landen, vooral die van het MKB, moeten actief worden aangemoedigd om nauwere banden tot stand te brengen en hun ervaring over te dragen.
- De deelname van het maatschappelijk middenveld aan het ENB moet verder gaan dan uitwisselingen en samenwerkingsprogramma's. Wij moeten onze partners aanmoedigen aan de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld de mogelijkheid te bieden tot passende deelname aan het hervormingsproces, bijvoorbeeld bij de opstelling van wetgeving, het toezicht op de uitvoering daarvan of de ontwikkeling van nationale of regionale initiatieven in verband met het ENB. Op nationaal niveau of in een bredere regionale context zullen seminars van de overheid of het maatschappelijk middenveld over de uitdagingen van de hervorming bijdragen tot het opbouwen van een klimaat van vertrouwen.
- Ook zichtbaarheid zal een belangrijk element bij de versterking van het ENB vormen en het beleid voor de burgers van de EU en de partnerlanden een concrete inhoud geven. De Commissie heeft al een ENB-informatie- en communicatiestrategie uitgewerkt. Ook de lidstaten moeten de doelstellingen en resultaten van het ENB, zowel intern als extern, in hun eigen voorlichtingsactiviteiten opnemen.

De menselijke dimensie van het ENB belangt zowel de lidstaten als de Gemeenschap aan. Door deze elementen in bilaterale programma's te integreren en informatie en beste praktijken betreffende interpersoonlijke activiteiten te delen, zal het imago van de Unie in haar geheel er in de lidstaten op vooruitgaan. Om de zichtbaarheid van de EU-maatregelen te verbeteren is de Commissie van plan één elektronisch loket met links naar de websites van de lidstaten te creëren teneinde de toegang tot informatie over uitwisselingsprogramma's in de Unie te verbeteren.



Actiepunten: Interpersoonlijke uitwisselingen

- Uitwisselingen op het gebied van onderwijs, cultuur, jongeren onderzoek
- Uitwisselingen in het maatschappelijk middenveld en versterkte deelname van het maatschappelijk middenveld aan het ENB
- Uitwisselingen tussen plaatselijke en regionale autoriteiten
- Opleiding van de regelgevers van morgen
- Contacten tussen bedrijven
- Zichtbaarheid en voorlichting

### 3.4. Een thematische dimensie voor het ENB

Tot nog toe had het ENB grotendeels een bilateraal karakter, met de EU aan de ene en de afzonderlijke partnerlanden aan de andere kant. Dit is hoofdzakelijk te wijten aan de sterk uiteenlopende politieke en economische situaties, behoeften en wensen van de partnerlanden. Die differentiatie moet de kern van het beleid blijven vormen.

Toch zijn er een aantal horizontale thema's die voor de EU en haar ENB-partners uit het zuiden en het oosten van gemeenschappelijk belang zijn en gemeenschappelijke aandachtspunten vormen en waarvoor een multilaterale aanpak nuttig zou kunnen zijn. Op terreinen zoals energie, vervoer, milieu, plattelandsontwikkeling, informatiemaatschappij, samenwerking bij onderzoek, volksgezondheid, financiële diensten, grensbeheer, migratie of maritieme aangelegenheden overstijgen de problemen vaak het bilaterale kader en zouden discussies, maatregelen en samenwerking tussen de EU en alle of de meeste ENB-partners voordelen kunnen opleveren. Deze terreinen zijn belangrijk voor duurzame groei, welvaart, stabiliteit en veiligheid.

De lijst van onderwerpen die voor het hele ENB van belang zijn, zou moeten worden bestudeerd en grondig besproken. Ook moet verder worden nagedacht over de wijze waarop deze onderwerpen moeten worden aangepakt. Voor sommige problemen kunnen vrij informele methoden worden toegepast zoals regelmatige of ad-hocbijeenkomsten op ministerieel of deskundigenniveau. Voor andere vraagstukken zal eerder een meer geïstitutionaliseerde of geïntegreerde structuur aangewezen zijn. Er moet aandacht worden besteed aan de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van bestaande of nieuwe multilaterale overeenkomsten en processen. De multilaterale overeenkomsten tussen de EU en de ENB-partners in een klein aantal kernsectoren moeten daarbij voorrang krijgen. Het meest voor de hand liggend zijn de sectoren energie (uitbreiding van het Verdrag betreffende de Energiegemeenschap) en vervoer (horizontale/algemene luchtvaartovereenkomsten). Ook de uitbreiding van netwerken moet worden overwogen, waarbij moet worden gezorgd voor interoperabiliteit met de EU-systemen.

Een ander belangrijk element van het ENB is de mogelijkheid voor ENB-partners om mee te werken aan bepaalde communautaire agentschappen en programma's. In een begeleidende mededeling over dit onderwerp<sup>1</sup> stelt de Commissie een tweetrapsaanpak van deze activiteiten voor.

---

<sup>1</sup> Zoals uiteengezet in de mededeling van de Commissie "Algemene aanpak om de ENB-partnerlanden te laten deelnemen aan communautaire agentschappen en programma's", COM (2006) XXX van 29 november 2006

Actiepunten: Thematische aspecten

- Versterkte multilaterale en bilaterale dialoog met de ENB-partners in belangrijke sectoren
- Eventuele bijkomende multilaterale energie- en vervoersovereenkomsten en versterking van de bestaande overeenkomsten
- Uitbreiding van de EU-vervoers- en energienetwerken tot de buurlanden, en interoperabiliteit
- Deelname van de buurlanden aan communautaire agentschappen en programma's

### 3.5. Versterking van de politieke samenwerking

Indien het ENB niet kan bijdragen tot het oplossen van conflicten in de regio, zou dat betekenen dat een van de essentiële doelstellingen ervan niet is bereikt. Conflicten in de regio kunnen de veiligheid van de Unie bedreigen, hetzij door het risico op escalatie of het ontstaan van vluchtelingenstromen, hetzij door onderbreking van de energievoorziening of het afsnijden van de handels- en vervoersverbindingen, hetzij door de verspreiding van terrorisme en georganiseerde misdaad, met inbegrip van mensenhandel en drugs- en wapenhandel. De Unie levert een substantiële bijdrage tot de bijstand aan vluchtelingen en ontheemden; het zou zoveel beter zijn indien deze middelen voor de bevordering van duurzame ontwikkeling konden worden gebruikt. In het belang van alle actoren is het ook nodig Rusland te betrekken bij nauwere samenwerking met het oog op conflictpreventie en het versterken van de stabiliteit in Oost-Europa en de Zuidelijke Kaukasus.

In Moldavië, de Zuidelijke Kaukasus, de Palestijnse gebieden of het Midden-Oosten meer in het algemeen en de Westelijke Sahara hebben de buurlanden van de Unie gedurende vele jaren de effecten van deze conflicten moeten ondergaan. Het ENB kan nooit in de plaats komen van de bestaande regionale of multilaterale inspanningen om deze kwesties aan te pakken. De EU moet evenwel bereid zijn zich in dit opzicht actiever op te stellen, hetzij door volledige deelname aan de maatregelen (zoals het Kwartet), hetzij door ad-hocdeelname aan civiele of militaire monitoring- en vredeshandhavingsmisies. Ook voor grensbeheer is hier een belangrijke rol weggelegd: het succes van de EU-missie voor bijstandsverlening inzake grensbeheer langs de Moldavische grens en de inzet van troepen in Rafah zijn duidelijke voorbeelden. De Commissie zal binnenkort samen met het secretariaat van de Raad verdere voorstellen op het gebied van conflictbeslechting uitwerken. Het nieuwe stabiliteitsinstrument zal ook mogelijkheden bieden om de betrokkenheid van de EU op deze terreinen te versterken.

Het ENB kan ook de middelen bieden voor een versterkte dialoog, die samen met concrete steun voor hervorming en ontwikkeling een eigen bijdrage op lange termijn tot het aanpakken van deze kwesties kan leveren. Versterkte regionale samenwerking (zie punt 3.6) kan in deze context belangrijk zijn. Bovendien kunnen de volgende stappen de politieke dimensie van het ENB aanzienlijk versterken:

- De mogelijkheid om zich geval per geval aan te sluiten bij de GBVB-verklaringen, die voor de oostelijke ENB-partners al bestaat, zou ook aan de partners in het zuiden kunnen worden aangeboden.

- De ENB-partners zouden ook geval per geval kunnen worden uitgenodigd op informatie- en coördinatiebijeenkomsten die de EU organiseert in internationale fora zoals de VN, de Raad van Europa en de OVSE.
- In 2007 zou een informele bijeenkomst op hoog niveau kunnen plaatsvinden met alle ENB-partners waarmee een actieplan is vastgesteld. Het onmiddellijke praktische doel daarvan zou zijn het in deze mededeling voorgestelde versterkte ENB te starten.
- De parlementaire samenwerking kan eveneens worden geïntensiveerd, zowel in de vorm van samenwerking tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen als via de werkzaamheden van Europese politieke stichtingen.
- Ook de aanwezigheid van de Unie in de regio kan worden versterkt door de diplomatieke missies van de EU en de lidstaten in de ENB-landen uit te breiden. In alle ENB-landen moeten zo snel mogelijk delegaties van de Commissie worden geopend.

#### Actiepunten: Politieke samenwerking

- Een actievere rol voor de EU bij regionale of multilaterale conflictbeslechting, met inbegrip van eventuele deelname aan civiele en militaire vredeshandhavingmissies
- Mogelijkheid van aansluiting bij de GBVB-verklaringen voor alle ENB-partners
- Informele ENB-bijeenkomst op hoog niveau in 2007
- Intensivering van de parlementaire samenwerking
- Versterking van de diplomatieke aanwezigheid van de EU in alle ENB-partnerlanden

### 3.6. Versterking van de regionale samenwerking

In het gebied van de Zwarte Zee, dat het kruispunt vormt tussen Moldavië, Oekraïne en de landen van de Zuidelijke Kaukasus aan de ene kant en de EU, Rusland en Turkije aan de andere, biedt het ENB ook brede mogelijkheden voor dialoog en samenwerking op regionaal niveau. Vanaf januari 2007, wanneer de Zwarte Zee een van de grenzen van de Unie zal vormen, zal een versterkte regionale aanpak een essentieel onderdeel van ons nabuurschapsbeleid vormen. In onze samenwerking op regionaal niveau met de partnerlanden rond de Zwarte Zee (in het kader van het ENB, met Rusland in het kader van het strategisch partnerschap en met Turkije als kandidaat-lidstaat) moet de EU zich openstellen voor alle landen, ongeacht de formele context van haar bilaterale betrekkingen met deze landen. Concrete sectorale kwesties kunnen worden aangepakt via initiatieven zoals een voor beide partijen gunstige wetenschappelijke samenwerking op basis van een beleidsdialoog of in het kader van fora zoals de Internationale Commissie voor de bescherming van de Zwarte Zee.

Versterkte samenwerking in de regio van de Zwarte Zee - “De Zwarte Zeesynergie” - kan ook het pad effenen om aanslepende regionale conflicten op te lossen. De Organisatie voor economische samenwerking in het Zwarte Zeegebied (BSEC) biedt een waardevol platform voor onze dialoog en samenwerking met de regio in haar geheel. De Commissie onderzoekt thans de mogelijkheid van nauwere contacten met de BSEC, met inbegrip van de status van

waarnemer. Voortbouwend op deze nauwere contacten zou het bovendien nuttig zijn een regelmatige dialoog met de BSEC op het niveau van de ministers van Buitenlandse Zaken tot stand te brengen, wat de implementatie en verdere ontwikkeling van het EU-beleid inzake de Zwarte Zeeregio zou bevorderen. Parallel met deze BSEC-bijeenkomsten zou het nuttig zijn de politieke dialoog en besprekingen over ENB-aangelegenheden te organiseren tussen ministers van de EU en de oostelijke ENB-landen. De Commissie is van plan volgend jaar een afzonderlijke mededeling uit te brengen waarin zij nader ingaat op de versterkte dialoog in de Zwarte Zeeregio. Bij de “Zwarte Zeesynergie” moet rekening worden gehouden met andere regionale initiatieven zoals het Baku-initiatief op het gebied van vervoer en energie.

In het Middellandse Zeegebied vormt het ENB een nieuwe en belangrijke aanvulling op de traditionele regionale dialoog en integratie in het kader van het Euro-mediterraan partnerschap. Het Euro-mediterraan partnerschap heeft de EU en haar zuidelijke buurlanden de mogelijkheid geboden om door dialoog en samenwerking op regionaal niveau bruggen te bouwen op politiek, economisch, handels-, sociaal en cultureel gebied. Het vijfjarig werkprogramma dat op de Top van Barcelona van 2005 op basis van de ENB-agenda is overeengekomen, bevat al een duidelijke aanzet tot versterkte regionale samenwerking in de komende jaren.

Uitgaande van het Euro-mediterraan partnerschap en de associatieovereenkomsten die thans met de meeste mediterrane partners zijn gesloten, biedt het ENB reële mogelijkheden om de betrekkingen met onze mediterrane partners te versterken, waarbij ten volle rekening moet worden gehouden met de uiteenlopende omstandigheden en belangen van de partnerlanden. De overeengekomen hervormingsverbintenissen in de vijf al vastgestelde actieplannen (met Israël, Jordanië, Marokko, de Palestijnse Autoriteit en Tunesië) hebben al resultaten opgeleverd, zoals blijkt uit de verschillende voortgangsverslagen. Meer in het bijzonder bevatten deze actieplannen duidelijke gezamenlijke prioriteiten en hebben zij ons de mogelijkheid geboden diverse onderwerpen in één enkele dialoog te groeperen, zodat reële vorderingen, zelfs op gevoelige terreinen, konden worden gemaakt. Nu de actieplannen met Egypte en Libanon worden afgerond, zal het bilaterale aspect van de Euro-mediterrane betrekkingen op gelijke voet met het regionale aspect komen te staan. Met het oog op de ondersteuning van economische hervormingen en duurzame groei in het Middellandse Zeegebied kan bovendien worden gestreefd naar synergie met organisaties in andere economische sectoren zoals de Samenwerkingsraad van de Golf, wat de mogelijkheid biedt om gezamenlijk middelen en investeringen te mobiliseren.

Zowel in het Middellandse Zeegebied als het Zwarte Zeegebied zal de grotere flexibiliteit van de nieuwe samenwerkingsinstrumenten van groot belang zijn. Zo bijvoorbeeld zullen de nieuwe programma's voor grensoverschrijdende samenwerking in het kader van het ENPI voor het eerst een reële mogelijkheid bieden om aan beide zijden van deze zeeën lokale samenwerking tussen plaatselijke en regionale instanties te bevorderen en vraagstukken van gemeenschappelijk belang aan te pakken zoals milieu, vervoer en communicatie, maritieme veiligheid, marien milieu, regionale economische ontwikkeling, toerisme en sociaal-culturele uitwisselingen.

Wij moeten ook voorbij de grenzen van het directe nabuurschap van de Unie kijken met het oog op samenwerking met “de burens van onze burens”. Zo bijvoorbeeld zullen de nieuwe instrumenten (ENPI en het financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking – DCI) in Centraal-Azië of de Golfstaten kunnen worden gebruikt voor de financiering van regionale samenwerkingsactiviteiten waaraan landen van beide regio's kunnen deelnemen. Dit zou van bijzonder belang kunnen zijn in sectoren zoals energie, vervoer, milieu en onderzoekbeleid.

Meer in het algemeen kunnen particuliere en openbare investeringen en financiering worden aangetrokken om de ontwikkeling en modernisering van onze directe buurlanden te ondersteunen. Vergelijkbare overwegingen gelden eveneens voorbij de grenzen van de Noord-Afrikaanse ENB-landen, in het kader van de EU-Afrikastrategie, waarbij bredere regionale samenwerkingsprogramma's alsook samenwerking op gebieden zoals migratie, infrastructuur, energie en vrede en veiligheid van groot belang zullen zijn. Afgezien van deze regionale samenwerkingsactiviteiten kan ook worden nagedacht over het opstellen van een vergelijkbare agenda voor dialoog en hervorming met Kazachstan, dat hiervoor duidelijke belangstelling heeft laten blijken. Binnenkort zal een beleidsdocument over Centraal-Azië worden opgesteld.

Actiepunten: Regionale samenwerking

- Zwarte Zeesynergie, met inbegrip van de dialoog van de ministers van Buitenlandse Zaken en versterkte samenwerking met de BSEC, rekening houdend met bestaande regionale samenwerking zoals het Baku-initiatief voor energie en vervoer
- Volledige tenuitvoerlegging van het Euro-mediterraan werkprogramma
- Versterkte samenwerking met “de burens van onze burens”, bijvoorbeeld inzake energie, vervoer en bestrijding van illegale immigratie

### 3.7. Versterking van de financiële samenwerking

Vanaf 2007 zal onze samenwerking met de buurlanden worden gefinancierd uit het Europees Nabuurschaps- en Partnerschapsinstrument (ENPI), samen met het nieuwe leningsmandaat van de Europese Investeringsbank. Beide zullen een sterke verbetering vormen vergeleken met de vroegere werking. Zo zal het ENPI aanzienlijk flexibeler zijn dan eerdere instrumenten (vooral vergeleken met TACIS) en meer middelen krijgen (toename met circa 32% in constante prijzen voor de periode 2007-2013 vergeleken met 2000-2006). De ENB-partners zullen ook toegang hebben tot andere nieuwe samenwerkingsinstrumenten (betreffende mensenrechten, nucleaire veiligheid en thematische programma's). Het nieuwe EIB-mandaat zou moeten leiden tot verhoogde steun voor Oost-Europa en de Zuidelijke Kaukasus, maar de toename zal waarschijnlijk aanzienlijk lager liggen dan wat de Commissie oorspronkelijk had voorgesteld.

De beschikbare financiering voor de ENB-hervormingsagenda zal relatief bescheiden zijn, ondanks de opzet van het ENB om een zeer uitgebreide hervormingsagenda te implementeren. De particuliere investeringsstromen naar de meeste landen in de regio blijven eveneens beneden de verwachtingen en zijn dus onvoldoende om cruciale infrastructuur te financieren.

Het is daarom essentieel de impact en hefboomwerking van de EU-financiering te maximaliseren, meer innovatieve maatregelen te ondersteunen en te streven naar synergie tussen het ENPI en andere EU-financieringsinstrumenten en met de lidstaten en hun financieringsinstellingen, de internationale financieringsinstellingen en andere donoren.

Teneinde de vorderingen bij de tenuitvoerlegging van hervormingen te belonen en de beschikbare financiële bijstand voor investeringen van de internationale financiële instellingen en andere donoren te stimuleren, is de Commissie van plan twee innovatieve financieringsmechanismen te introduceren, waarbij een aanzienlijk deel van de ENPI-

middelen wordt gereserveerd voor bestuur en investeringsfaciliteiten. In de loop van de programmeringsperiode zullen gedetailleerde voorstellen worden ingediend, maar in beginsel is de Commissie van plan over de periode 2007-2013 de volgende bedragen te reserveren:

- 300 miljoen euro (gemiddeld circa 43 miljoen euro per jaar) voor een bestuursfaciliteit om bovenop de normale nationale toewijzingen aanvullende steun te verstrekken. De bedoeling daarvan is erkenning en ondersteuning van de werkzaamheden van de partnerlanden die de grootste vorderingen bij de tenuitvoerlegging van de overeengekomen hervormingsagenda van hun actieplan hebben gemaakt. Overeenkomstig een evaluatie van de vorderingen bij de tenuitvoerlegging van de (ruim gedefinieerde) bestuursaspecten van de actieplannen zouden deze middelen beschikbaar worden gesteld als aanvulling op de nationale toewijzingen om de belangrijke elementen van de hervormingsagenda te ondersteunen. Hierdoor zullen hervormingsgezinde regeringen worden geholpen de steun van de bevolking voor hervormingen te versterken.
- 700 miljoen euro (gemiddeld circa 100 miljoen euro per jaar) voor een investeringsfonds voor het nabuurschapsbeleid dat zal voortbouwen op de FEMIP<sup>2</sup> en leningen van de internationale financiële instellingen in de ENB-partnerlanden moet ondersteunen. Dit fonds zou subsidies verstrekken voor leningen door instellingen zoals de EIB (in het kader van haar nieuw extern leningsmandaat), de EBWO en eventueel instellingen voor ontwikkelingsfinanciering van de lidstaten, overeenkomstig de vastgestelde EU-prioriteiten. Naar schatting zou het fonds concessionele leningen voor een bedrag van vier- à vijfmaal het bedrag van de subsidies die het ontvangt, kunnen mobiliseren voor investeringsprojecten in ENB-partnerlanden in de prioritaire sectoren die in de actieplannen zijn vastgesteld. Concrete steun van de lidstaten, die de EG-bijdrage tot het trustfonds met hun eigen subsidies zouden aanvullen, zal bijzonder wenselijk zijn omdat daarin de politieke steun van de Unie voor een versterkt ENB tot uiting komt. Indien de lidstaten een even grote bijdrage als de EG leveren, zou de faciliteit aanzienlijke concessionele leningen in euro kunnen verstrekken. Het bestuur van dat trustfonds zou alle donoren kunnen omvatten naar verhouding van hun bijdrage en de mate waarin hun beleid ten aanzien van de regio met het ENB is gecoördineerd. Coördinatie tussen het Investeringsfonds voor het nabuurschapsbeleid en het Infrastructuurtrustfonds EU-Afrika zal zorgen voor coherentie en synergie.

Overeenkomstig de bestaande werkzaamheden om de coördinatie tussen de EU-donoren als groep te versterken, moeten de lidstaten hun eigen samenwerkingsprogramma's in toenemende mate afstemmen op de overeengekomen prioriteiten en hervormingsagenda's in de ENB-actieplannen. Verdere coördinatie met de werkzaamheden van de Wereldbank is eveneens noodzakelijk.

Actiepunten: Financiële samenwerking

- De impact en hefboomwerking van de schaarse middelen maximaliseren
- Bestuursfaciliteit
- Investeringsfonds voor het nabuurschapsbeleid
- Verbeterde coördinatie tussen de steun van de lidstaten en de EG

---

<sup>2</sup> Euro-mediterrane Investerings- en Partnerschapsfaciliteit

#### 4. CONCLUSIES

Het ENB bestaat nu twee jaar en de vorderingen die sinds de aanvang zijn gemaakt, bevestigen het grote potentieel van dit langetermijnbeleid. Thans moeten wij dit potentieel concreet vormgeven door de geloofwaardigheid en de impact van het beleid te versterken.

Het ENB staat los van het uitbreidingsproces van de EU. Wat de Europese ENB-partners betreft, loopt het ENB op geen enkele wijze vooruit op de eventuele toekomstige ontwikkeling van hun betrekkingen met de EU in overeenstemming met de Verdragsbepalingen. Los van die vooruitzichten moeten wij streven naar de geslaagde tenuitvoerlegging van de afgesproken hervormingsagenda's om al onze burens dichterbij de Unie te brengen.

Om onze buurlanden te ondersteunen bij de tenuitvoerlegging van ambitieuze en dure hervormingsprogramma's moeten wij van onze kant een aantrekkelijker aanbod kunnen presenteren. Wij kunnen ons meer inzetten op het gebied van economische en handelskwesties, visumfacilitatie, migratiebeheer, interpersoonlijke contacten, contacten tussen administratieve en regelgevingsdiensten, en op het gebied van politieke, regionale en financiële samenwerking. Aan sommige van deze maatregelen hangt een prijskaartje, maar de kosten zijn niet buitensporig en liggen in ieder geval veel lager dan de kosten van werkeloos toezien.

De lidstaten hebben hierbij een rol te spelen: de voorgestelde verbeteringen vereisen een daadwerkelijk politiek engagement en overeenkomstige economische en financiële inspanningen. De Commissie neemt ook de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het ENB volledig wordt geïntegreerd in alle aspecten van haar werkzaamheden. De Commissie zal deze ideeën verder bespreken met de Raad en het Parlement. Tegelijk zal een open dialoog met onze partnerlanden nodig zijn om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het ENB te versterken. Met het oog daarop is de Commissie van plan in 2007 een conferentie op hoog niveau te organiseren.

Zoals uit de voortgangsverslagen blijkt, hebben onze partnerlanden hun eigen inzet al bevestigd door de goedkeuring en initiële tenuitvoerlegging van de ambitieuze ENB-actieplannen. Opdat de Unie in staat zou zijn haar partners adequaat te ondersteunen bij hun hervormingsprocessen en hun vorderingen aan te moedigen en te belonen, is het absoluut noodzakelijk dat het potentieel van het ENB ten volle wordt gerealiseerd. Bovenstaande voorstellen vormen een solide aanbod aan onze ENB-partners en dienen duidelijk het belang van de Unie.