



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, 2.3.2005
KOM(2005) 72 endelig

**MEDDELELSE TIL RÅDET
FRA KOMMISSIONEN**

EU's naboskabspolitik

Henstillinger vedrørende Armenien, Aserbajdsjan, Georgien, Egypten og Libanon

{SEK(2005) 285}
{SEK(2005) 286}
{SEK(2005) 287}
{SEK(2005) 288}
{SEK(2005) 289}

1. INDLEDNING OG RESUMÉ

I Europa-Kommissionens strategidokument om EU's naboskabspolitik (ENP)¹ fra maj 2004, som Rådet tilsluttede sig i juni 2004², er der fastsat retningslinjer for ENP for de kommende år med fastlæggelse af målene og principperne, det geografiske anvendelsesområde og de metoder, der skal følges ved gennemførelsen af ENP. Samtidig blev der fremlagt landerapporter vedrørende Israel, Jordan, Moldova, Marokko, Den Palæstinensiske Myndighed, Tunesien og Ukraine, og derefter fremlagde Kommissionen i december 2004 en meddelelse³ med forslag til handlingsplaner for de pågældende lande. Disse handlingsplaner blev vedtaget af Rådet og er under godkendelse i partnerlandene.

I juni 2004 besluttede Rådet på grundlag af en af Kommissionen udarbejdet strategi at medtage Armenien, Aserbajdsjan og Georgien i ENP, hvorved mulighederne for et mærkbart udvidet partnerskab øges, og der gøres et stort skridt fremad i EU's engagement i regionen Sydkaukasus. For disse landes vedkommende har Kommissionens tjenestegrene udarbejdet rapporter, som giver et generelt overblik.

I forbindelse med ikrafttrædelsen af associeringsaftalen med Egypten og snart også med Libanon⁴ har Kommissionens tjenestegrene udarbejdet rapporter om disse to lande. I disse rapporter gives et generelt overblik over den politiske og økonomiske situation i disse lande.

I denne meddelelse vises hovedbestanddelene af de fem landerapporter, der er udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene, med et bidrag fra den højtstående repræsentant i anliggender med tilknytning til det politiske samarbejde og FUSP, ligesom der fremlægges henstillinger med henblik på handlingsplaner.

2. LANDEVURDERINGER

Sydkaukasus⁵

Armenien

I de første år efter Armeniens uafhængighed blev hovedvægten i forbindelserne mellem EU og Armenien lagt på den vanskelige humanitære situation efter Sovjetunionens opløsning og konflikten med Aserbajdsjan om Nagorno-Karabakh. Der blev truffet visse foranstaltninger til forberedelse af overgangen til demokrati og markedsøkonomi. Partnerskabs- og samarbejdsaftalens ikrafttrædelse i 1999 var en vigtig etape i forbindelserne mellem EU og Armenien.

Armenien har i de seneste år opnået gode makroøkonomiske resultater med imponerende vækstrater. Der er en del, der tyder på, at dette begynder at øve en vis indflydelse på den

¹ KOM(2004) 373 af 12.5.2004.

² Rådets (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) konklusioner af 14.7.2004; formandskabets konklusioner vedrørende Det Europæiske Råds møde den 17.-18. juni 2004.

³ KOM(2004) 795 af 9.12.2004.

⁴ Interimsaftalen med Libanon trådte i kraft i marts 2003.

⁵ Arbejdsdokument SEK(2005) 285, SEK(2005) 286 og SEK(2005) 288 fra Kommissionens tjenestegrene.

omfattende fattigdom i Armenien. Landets tiltrædelse af WTO i 2003 viser, at det har gjort fremskridt hen imod centrale markedsorienterede reformer. Desuden er der gjort fremskridt med tilpasningen af den armenske lovgivning til EU-lovgivningen. Vedtagelsen af en korruptionsbekæmpelsesstrategi og nedsættelsen af et korruptionsbekæmpelsesråd er vigtige fremskridt.

Armenien står dog fortsat over for store udfordringer, navnlig på områderne demokrati og menneskerettigheder samt opfyldelse af landets forpligtelser som medlem af Europarådet og OSCE. Det er nødvendigt med mærkbare forbedringer af valgsystemet, navnlig for at efterleve ODIHR's (Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder) henstillinger efter præsident- og parlamentsvalgene i 2003. Det er nødvendigt med en reform på områderne retsstat og retshåndhævelse for at styrke respekten for menneskerettighederne. Det er nødvendigt med omfattende forandringer for at udvikle et civilsamfund med garantier for frie medier. I økonomisk henseende er respekten for retsstaten en vigtig betingelse for, at erhvervs- og investeringsklimaet kan forbedres. Det vil være nødvendigt med forbedringer af beskatnings- og toldsystemerne, hvis korruptionen skal bekæmpes effektivt. Gennemførelsen af fattigdomsbekæmpelsesprogrammet vil stå i centrum for bestræbelserne for at sikre bæredygtig økonomisk vækst og nedbringe fattigdommen og indkomstforskellene. Det vil også være nødvendigt med en yderligere omstrukturering af energisektoren, navnlig at tage skridt til nedlukning af atomkraftværket Medzamor. Et tema, der går igen overalt i Armeniens politiske og økonomiske liv, er konflikten med Aserbajdsjan om Nagorno-Karabakh. Kun hvis der findes en fredelig, retfærdig og holdbar løsning på denne konflikt, vil Armenien være i stand til at udvikle sit potentiale fuldt ud.

Den armenske regering har erklæret, at den er fast besluttet på at tage disse udfordringer op, udbygge forbindelserne med EU og sikre en yderligere integrering i EU's strukturer. Kommissionen er derfor på grundlag af den armenske regerings tilsagn af den overbevisning, at en ENP-handlingsplan kan benyttes til at udbygge forbindelserne mellem EU og Armenien og fremme gennemførelsen af de nødvendige reformer.

De vigtigste mål for en handlingsplan bør omfatte en udbygning af retsstaten, de demokratiske strukturer og flerpartisystemet (f.eks. en reform af valgloven i overensstemmelse med Europarådet/OSCE's henstillinger og afholdelse af demokratiske valg, en forfatningsreform, hvor der tages hensyn til Europarådets henstillinger, samt en reform af det lokale selvstyre), en styrkelse af respekten for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder, navnlig hvad angår ytringsfriheden og forsamlingsfriheden, en forbedring af erhvervs-klimaet, en modernisering af den offentlige sektor, en effektiv bekæmpelse af korruption og svig, en reform af skatte- og toldadministrationerne, vedtagelse af en lovgivning, der er i overensstemmelse med de internationale standarder og EU's standarder, fremskridt i fattigdomsbekæmpelsen, sikring af en bæredygtig udvikling og miljøbeskyttelse, en nedlukning af atomkraftværket Medzamor, fremskridt hen imod bilæggelse af konflikter samt forstærket regionalt samarbejde. Der bør til stadighed føres en forsigtig makroøkonomisk politik til støtte for en effektiv gennemførelse af en handlingsplan.

Med den nuværende politiske, økonomiske og institutionelle baggrund, der er beskrevet i landerapporten, som udgangspunkt bør en handlingsplan for Armenien omfatte forstærket politisk dialog, fortsat gennemførelse af partnerskabs- og samarbejdsaftalen, støtte til markedsøkonomiske reformer, der gradvis kan føre til økonomisk integrering i EU's indre marked, yderligere støtte til økonomisk genopbygning af konfliktzoner i sammenhæng med bilæggelse af konflikter, øget økonomisk støtte, herunder en forlængelse af EIB's mandat for Armenien med virkning fra 2007, øget støtte til regionalt samarbejde, forstærket samarbejde

på området retlige og indre anliggender, eventuelt med indførelse af en dialog om visumsamarbejde/tilbagetagelsesaftale, udbygning af samarbejdet på områderne energi, elektronisk kommunikation, transport, miljø, offentlig sundhed, videnskab og teknologi, udbygning af de mellemfolkelige kontakter, navnlig på området uddannelse og ungdom og i sammenhæng med konflikten om Nagorno-Karabakh, samt eventuelt – dersom der gøres fremskridt med gennemførelsen af en handlingsplan – undersøgelse af mulighederne for at indgå en ny udvidet aftale til erstatning for partnerskabs- og samarbejdsaftalen, når denne udløber.

Aserbajdsjan

I de første år efter Aserbajdsjans uafhængighed blev hovedvægten i forbindelserne mellem EU og Aserbajdsjan lagt på den vanskelige humanitære situation efter Sovjetunionens opløsning, konflikten med Armenien om Nagorno-Karabakh og den ustabile indenlandske situation. Der blev også truffet visse foranstaltninger til forberedelse af overgangen til demokrati og markedsøkonomi. Partnerskabs- og samarbejdsaftalens ikrafttrædelse i 1999 var en vigtig etape i forbindelserne mellem EU og Aserbajdsjan, idet den navnlig sikrede en regelmæssig politisk dialog. Forbindelserne mellem EU og Aserbajdsjan er i de seneste år gradvis blevet udbygget. I dag er dialogen langt mere fokuseret, og samarbejdet er blevet udvidet, navnlig i energi- og transportsektorerne.

Den altoverskyggende udfordring, som Aserbajdsjan stadig står over for, er det nødvendige i at styrke retsstaten, den demokratiske kontrol (inklusive frie og fair valg), bekæmpelsen af korruption og svig og beskyttelsen af menneskerettighederne i overensstemmelse med landets forpligtelser som medlem af Europarådet og OSCE. I økonomisk henseende vil en yderligere forbedring af investeringsklimaet og en diversificering af den økonomiske aktivitet være af afgørende betydning for en vedvarende vækst. En effektiv gennemførelse af det statslige program for fattigdomsbekæmpelse og økonomisk udvikling vil udgøre rammen for tacklingen af nogle af de strukturelle økonomiske udfordringer, som Aserbajdsjan står over for. Ud over disse politiske og økonomiske udfordringer ville en bilæggelse af konflikten om Nagorno-Karabakh fjerne en særdeles alvorlig hindring for Aserbajdsjans og hele regionens udvikling.

Den aserbajdsjanske regering har erklæret, at den er fast besluttet på at tage disse udfordringer op, udbygge forbindelserne med EU og sikre en yderligere integrering i EU's strukturer. Kommissionen er derfor på grundlag af den aserbajdsjanske regerings tilsagn af den overbevisning, at en ENP-handlingsplan kan benyttes til yderligere at udbygge forbindelserne mellem EU og Aserbajdsjan og fremme gennemførelsen af de nødvendige reformer.

De vigtigste mål for en handlingsplan bør omfatte en udbygning af retsstaten, de demokratiske strukturer og flerpartisystemet (forbedret magtdeling mellem institutionerne, reform af det lokale selvstyre), en forbedring af valgloven og processer til højnelse af de demokratiske valgstandarder, gennemførelse af en effektiv reform på retsstatsområdet (retsvæsen, retshåndhævelsesmyndigheder), en forstærket beskyttelse af menneskerettighederne og frihedsrettighederne samt mediernes uafhængighed, en forstærket indsats i retning af en afbalanceret udbygning af det samlede økonomiske system, forbedringer af erhvervs klimaet, en modernisering af den offentlige sektor, en reform af skatte- og toldadministrationerne, vedtagelse af en lovgivning, der er i overensstemmelse med de internationale standarder og EU's standarder, en effektiv bekæmpelse af korruption og svig, større gennemsigtighed i forvaltningen af olieindtægterne og i privatiseringsprocessen, fremskridt i fattigdomsbekæmpelsen, sikring af en bæredygtig udvikling og miljøbeskyttelse,

tiltrædelse af WTO, fremskridt med bilæggelsen af konflikter samt forstærket regionalt samarbejde. Der bør til stadighed føres en forsigtig makroøkonomisk politik til støtte for en effektiv gennemførelse af en handlingsplan.

Med den nuværende politiske, økonomiske og institutionelle baggrund, der er beskrevet i landerapporten, som udgangspunkt bør en handlingsplan for Aserbajdsjan omfatte forstærket politisk dialog, fortsat gennemførelse af partnerskabs- og samarbejdsaftalen, støtte til markedsøkonomiske reformer, der gradvis kan føre til økonomisk integrering i EU's indre marked, yderligere støtte til økonomisk genopbygning af konfliktzoner i sammenhæng med bilæggelse af konflikter, øget økonomisk støtte, herunder en forlængelse af EIB's mandat for Aserbajdsjan med virkning fra 2007, øget finansiel støtte til regionalt samarbejde, forstærket samarbejde på området retlige og indre anliggender, eventuelt med indførelse af en dialog om visumsamarbejde/tilbagetagelsesaftale, udbygning af samarbejdet på områderne energi, elektronisk kommunikation, transport, miljø og offentlig sundhed, udbygning af de mellemfolkelige kontakter, navnlig på området uddannelse og ungdom, samt eventuelt – dersom der gøres fremskridt med gennemførelsen af en handlingsplan – undersøgelse af mulighederne for at indgå en ny udvidet aftale til erstatning for partnerskabs- og samarbejdsaftalen, når denne udløber.

Kommissionen har til hensigt at åbne en delegation i Aserbajdsjan i løbet af 2005.

Georgien

Efter Georgiens uafhængighed i 1991 blev hovedvægten i forbindelserne mellem EU og Georgien lagt på den vanskelige humanitære situation i Georgien efter Sovjetunionens opløsning og de interne konflikter i Georgien. Der blev også truffet visse foranstaltninger til forberedelse af overgangen til demokrati og markedsøkonomi. Partnerskabs- og samarbejdsaftalens ikrafttrædelse i 1999 var en vigtig etape i forbindelserne mellem EU og Georgien, idet den navnlig sikrede en regelmæssig politisk dialog. Kommissionen bemærkede i 2003 i sin reviderede landestrategi, at der var gjort utilstrækkelige fremskridt hen imod demokrati og markedsøkonomi: "Georgiens politiske situation domineres af udbredt fattigdom, alvorlige styringsproblemer og svag retsstat, herunder omfattende korrupsion, anstrengte forbindelser med Rusland og interne konflikter, navnlig i forholdet til udbryderrepublikkerne Abkhasien og Sydossetien, samt en betydelig udlandsgæld."

"Rosenrevolutionen" i november 2003 blev derfor hilst velkommen af EU og det internationale samfund i almindelighed. Den efterfølgende afholdelse af forholdsvis frie og fair præsident- og parlamentsvalg og iværksættelsen af et omfattende reformprogram er positive skridt. Resultaterne omfatter: 1) bekæmpelse af visse former for korrupsion, 2) forbedret skatteoppebørsel, 3) rettidig betaling af lønninger og pensioner, 4) bekæmpelse af smugleri, 5) gode makroøkonomiske resultater, 6) reintegrering af Adsjarien i Georgiens økonomiske, sociale og administrative system og 7) fornyet tillid blandt donorerne til Georgien (vellykket donorkonference i Bruxelles i juni 2004).

Den altoverskyggende udfordring, som Georgien stadig står over for, er det nødvendige i at styrke retsstaten, herunder en reform af den offentlige tjeneste og af retsvæsenet. En styrkelse af den demokratiske kontrol i Georgien i overensstemmelse med de forpligtelser, der knytter sig til medlemskabet af Europarådet og OSCE, er også af stor betydning for respekten for retsstaten. Udviklingen på disse områder vil antagelig bidrage til at skabe et grundlag for Georgiens bekæmpelse af korrupsion inden for en lovmæssig ramme. I økonomisk henseende vil en yderligere forbedring af investeringsklimaet være af afgørende betydning for en

vedvarende vækst. En effektiv gennemførelse af programmet for økonomisk udvikling og fattigdomsbekæmpelse vil være et centralt middel til tackling af de strukturelle økonomiske udfordringer, som Georgien står over for. I forbindelserne mellem EU og Georgien mangler meget endnu at blive gjort med hensyn til gennemførelsen af partnerskabs- og samarbejdsaftalen. En forbedring af landets forbindelser med Rusland og en yderligere indsats til sikring af en fredelig bilæggelse af dets interne konflikter vil også være vigtige faktorer for Georgien, når det drejer sig om at sikre grundlaget for landets sikkerhed og velstand på lang sigt.

Den georgiske regering har forpligtet sig til at tage disse udfordringer op, udbygge forbindelserne med EU og sikre en yderligere integrering i EU's strukturer. Kommissionen er derfor på grundlag af den georgiske regerings tilsagn af den overbevisning, at en ENP-handlingsplan kan benyttes til yderligere at udbygge forbindelserne mellem EU og Georgien og fremme gennemførelsen af de nødvendige reformer.

De vigtigste mål for en handlingsplan bør omfatte en styrkelse af respekten for retsstaten (reform af retsvæsen, retshåndhævelsesmyndigheder og fængselsvæsen), forstærket beskyttelse af menneskerettighederne, styrkelse af de demokratiske strukturer og flerpartisystemet (reform af parlamentet, styrkelse af mediernes uafhængighed, reform af det lokale selvstyre samt valgreform), forbedringer af erhvervs klimaet, modernisering af den offentlige sektor, reform af skatte- og toldadministrationerne, vedtagelse af en lovgivning, der er i overensstemmelse med internationale standarder og EU's standarder, effektiv bekæmpelse af korruption og svig, en gennemsigtig privatiseringsproces, fremskridt i fattigdomsbekæmpelsen, bæredygtig udvikling, miljøbeskyttelse, fremskridt med bilæggelse af konflikter samt forstærket regionalt samarbejde. Der bør til stadighed føres en forsigtig makroøkonomisk politik til støtte for en effektiv gennemførelse af en handlingsplan.

Med den nuværende politiske, økonomiske og institutionelle baggrund, der er beskrevet i landerapporten, som udgangspunkt bør en handlingsplan for Georgien omfatte forstærket politisk dialog, fortsat gennemførelse af partnerskabs- og samarbejdsaftalen, støtte til markedsøkonomiske reformer, der gradvis kan føre til økonomisk integrering i EU's indre marked, yderligere støtte til økonomisk genopbygning af konfliktzoner i sammenhæng med bilæggelse af konflikter, øget økonomisk støtte, herunder en forlængelse af EIB's mandat for Georgien med virkning fra 2007, øget finansiel støtte til regionalt samarbejde, forstærket samarbejde på området retlige og indre anliggender, eventuelt med indførelse af en dialog om visumsamarbejde/tilbagetagelsesaftale, udbygning af samarbejdet på områderne energi, elektronisk kommunikation, transport, miljø, maritime anliggender og fiskeri, offentlig sundhed, videnskab, teknologi, og innovation, udbygning af de mellemfolkelige kontakter, navnlig på området uddannelse og ungdom, samt eventuelt – dersom der gøres fremskridt med gennemførelsen af en handlingsplan – undersøgelse af mulighederne for at indgå en ny udvidet aftale til erstatning for partnerskabs- og samarbejdsaftalen, når denne udløber.

Egypten og Libanon

I juni 2004 opfordrede Rådet Kommission til med bidrag fra generalsekretæren/den højtstående repræsentant, hvad angår anliggender med tilknytning til det politiske samarbejde og FUSP, at påbegynde forberedelserne til handlingsplaner for forbindelserne med de Middelhavslande, hvis associeringsaftaler med EU er ratificeret af de pågældende lande. Som

grundlag for forberedelserne til handlingsplaner har Kommissionen derfor udarbejdet de foreliggende rapporter om Egypten and Libanon⁶.

For begge landes vedkommende er den fuldstændige gennemførelse af associeringsaftalerne fortsat det vigtigste mål i de bilaterale forbindelser. ENP er mere vidtgående end dette, idet den åbner mulighed for stadig tættere forbindelser med en særdeles omfattende økonomisk integration og en uddybning af det politiske samarbejde. På grundlag af indholdet af landerapporterne vil Kommissionen i tæt samarbejde med formandskabet samt med den højtstående repræsentant, hvor dette er relevant, hurtigst muligt indlede formelle rådslagninger med Egypten og Libanon med henblik på vedtagelse af omfattende og afbalancerede handlingsplaner.

De højest prioriterede opgaver i en handlingsplan vil omfatte to generelle områder: for det første et engagement i særlige foranstaltninger, som styrker opbakningen bag fælles værdier på områder såsom overholdelse af internationale forpligtelser, demokrati og retsstat, herunder afholdelse af demokratiske valg, forvaltning af retfærd og menneskerettigheder og opbakning bag visse mål på området udenrigs- og sikkerhedspolitik; for det andet et engagement i foranstaltninger, som bringer disse partnerlande tættere på EU på en række højt prioriterede områder såsom økonomisk og social udviklingspolitik (herunder fattigdomsbekæmpelse og bæredygtig udvikling), samhandel og det indre marked (herunder eksempelvis sektorerne for energi, transport, miljø, maritime anliggender og fiskeri, informationsområdet, forskning og innovation, retlige og indre anliggender samt mellemfolkelige kontakter).

De prioriterede opgaver vil være så specifikke, som det pågældende område tillader det, og vil derved komme til at udgøre benchmarks, som kan overvåges og bedømmes. I handlingsplanerne vil der blive fastlagt vigtige foranstaltninger på et begrænset antal områder, der skal tackles som særligt højt prioriterede opgaver, og foranstaltninger på en bredere vifte af områder i overensstemmelse med anvendelsesområdet for de gældende bilaterale aftaler. Der vil blive fastsat en klar tidshorisont for løsningen af disse forskellige prioriterede opgaver.

3. KONKLUSION OG HENSTILLINGER

Ifølge rapporterne om landene i Sydkaukasus er det nødvendigt med en fortsat reform i Armenien, Aserbajdsjan og Georgien og med fremskridt på en række centrale områder. Efter Kommissionens opfattelse vil handlingsplaner udgøre et nyttigt hjælpemiddel, hvormed EU kan videreudbygge sine forbindelser med landene og aktivt anspore til nødvendige ændringer. Kommissionen henstiller derfor, at Rådet godkender de her foreslåede overordnede retningslinjer og når til enighed om, at der for hvert af disse lande bør indledes et arbejde med udarbejdelse af handlingsplaner, på grundlag af hvilke Kommissionen i tæt samarbejde med formandskabet og den højtstående repræsentant, hvor dette er relevant, vil optage kontakt med de pågældende partnerlande. Arbejdet med disse handlingsplaner bør indledes straks. Kommissionen understreger, at handlingsplanerne vil blive afpasset efter det enkelte lands behov, og hvert land vil blive behandlet ud fra sine egne forudsætninger. Medlemsstaterne vil blive holdt fuldt orienteret om udviklingen i disse samråd.

⁶ Arbejdsdokument SEK(2005) 287 og SEK(2005) 289 fra Kommissionens tjenestegrene.

På grundlag af landerapporterne vedrørende Egypten og Libanon vil Kommissionen begynde at udarbejde handlingsplaner for hvert af disse lande. Det henstilles, at samrådene vedrørende disse handlingsplaner indledes så hurtigt som muligt. Som følge af den libanesiske regerings fratreden og de planlagte valg i maj vil udviklingen i dette land øve indflydelse på timingen af samrådene. Målet er for hvert land at opstille afbalancerede handlingsplaner, som mutatis mutandis dækker de samme generelle områder som i forbindelserne med de tidligere partnere, dvs. politiske (inkl. respekt for internationale forpligtelser, demokrati og retsstat) og økonomiske aspekter, herunder bæredygtig udvikling og visse sektoraspekter (det indre marked, handel, retlige og indre anliggender, miljøspørgsmål, mellemfolkelige kontakter). Medlemsstaterne vil blive holdt fuldt orienteret under disse samråd.

For alle disse fem landes vedkommende vil de relevante associerings- eller samarbejdsråd blive opfordret til at tilslutte sig handlingsplanerne, når de er vedtaget, ligesom det har været tilfældet for de øvrige ENP-lande. Handlingsplanerne bør have en gyldighedsperiode på 3-5 år, og gennemførelsen deraf bør overvåges af de relevante associerings- eller samarbejdsaftalers institutioner. På grundlag af sin vurdering af resultaterne af denne overvågningsproces og de af partnerne afgivne oplysninger vil Kommissionen med bidrag fra den højtstående repræsentant, hvad angår anliggender med tilknytning til det politiske samarbejde og FUSP, inden for to år foretage en midtvejsrevision af det gjorte fremskridt og inden for tre år foretage en yderligere undersøgelse af den formelle godkendelse af hver enkelt handlingsplan.