



DEN EUROPÆISKE UNIONS  
HØJTSTÅENDE  
REPRÆSENTANT  
FOR UDENRIGSANLIGGENDER  
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Bruxelles, den 20.3.2013  
JOIN(2013) 4 final

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

**Den europæiske naboskabspolitik: På vej mod et stærkere partnerskab**

{SWD(2013) 79 final}  
{SWD(2013) 80 final}  
{SWD(2013) 81 final}  
{SWD(2013) 82 final}  
{SWD(2013) 83 final}  
{SWD(2013) 84 final}  
{SWD(2013) 85 final}  
{SWD(2013) 86 final}  
{SWD(2013) 87 final}  
{SWD(2013) 88 final}  
{SWD(2013) 89 final}  
{SWD(2013) 90 final}  
{SWD(2013) 91 final}  
{SWD(2013) 92 final}  
{SWD(2013) 93 final}

## Den europæiske naboskabspolitik: På vej mod et stærkere partnerskab

### 1. Indledning

1. EU reviderede den europæiske naboskabspolitik ("ENP") i 2011<sup>1</sup> og oprettede i denne forbindelse en række instrumenter med henblik på at yde mere støtte til partnerlande, der er i gang med at opbygge et velforankret og bæredygtigt demokrati, og støtte en inklusiv økonomisk udvikling. De vigtigste træk ved den nye ENP er politisk associering og økonomisk integration, mobilitet for personer, mere finansiel bistand fra EU, et stærkere partnerskab med civilsamfundet og bedre samarbejde om politikker inden for specifikke sektorer. Denne fælles meddelelse, der ledsages af et sæt fælles arbejdsdokumenter<sup>2</sup>, ser på, hvordan EU og partnerlandene har klaret sig i forbindelse med gennemførelsen af de i fællesskab opstillede reformmål.
2. Sidste år var et begivenhedsrigt og udfordrende år for Den Europæiske Union og dens nabolande. EU fortsatte sit arbejde med at overvinde finanskrisen og den hermed forbundne økonomiske tilbagegang i flere medlemsstater. En række af EU's partnernabolande stod fortsat over for konflikter, politisk ustabilitet og vanskelige socioøkonomiske forhold. Disse lande skal undertiden håndtere uoverskuelige politiske, økonomiske og sociale udfordringer, hvoraf nogle kræver en øjeblikkelig reaktion. De politiske beslutningstagere har således kun kort tid til at fokusere på reformer på mellemlang og lang sigt.
3. ENP er fortsat grundlaget for EU's samarbejde med nabolandene om at opnå den tættest mulige politiske associering og den størst mulige grad af økonomisk integration. Dette mål bygger på fælles interesser og værdier, nemlig demokrati, retsstaten, respekt for menneskerettigheder og social samhørighed.
4. De demokratiske overgangsprocesser fortsatte for mange af partnerlandene. Libyerne gik for første gang i over 40 år til stemmeurnerne for at vælge deres forfatningsgivende forsamling. Egypten og Tunesien fortsatte med at gennemføre forfatningsreformer, selv om det ikke forløb uden problemer.
5. Armenien, Georgien og Ukraine valgte nye parlamenter, og Moldovas parlament valgte en præsident. De demokratiske strukturer bliver stadig stærkere, selv om ikke alle disse valg fuldt ud levede op til internationale standarder. Hviderusserne skulle ligeledes vælge deres parlament. Valgene levede dog ikke op til OSCE's og internationale standarder.
6. Udviklingen i Egypten, Tunesien og Libyen viser klart, at overgangen er kompleks. Der kræves derfor tid til at etablere politiske strukturer og balancer og økonomisk vækst og social samhørighed på grundlag af konsensus om kerneværdier og -principper. Forfatningsreformerne forløber langsomt, fremskridtet er ikke altid lineært,

---

<sup>1</sup> KOM(2011) 303 af 25.5.2011.

<sup>2</sup> Denne fælles meddelelse ledsages af: tolv landestatusrapporter, der vurderer gennemførelsen af den europæiske naboskabspolitik i 2012 i de tolv nabolande, som EU har aftalt en handlingsplan eller et lignende dokument med; to regionale statusrapporter, der gør status over gennemførelsen i 2011 af det østlige partnerskab og partnerskabet for demokrati og fælles velstand, og et statistisk bilag.

og i mange tilfælde er resultaterne ikke klare. I disse tilfælde har EU fortsat samarbejdet med sine partnere og støttet de skridt, de har taget hen imod opbygning af et bæredygtigt demokrati.

7. Sidste år var fremskridtene i nabolandene meget ulige. I mange partnerlande blev vidtrækkende reformer nogle gange forhindret eller forsinket af hævdede politiske eller økonomiske interesser. I nogle tilfælde var der et vist tilbageskridt i reformprocessen. Lavere økonomisk vækst, højere arbejdsløshed, vedvarende ulighed, større miljømæssige udfordringer og ofte negative socioøkonomiske indikatorer er dog det hidtil stærkeste argument for den type reformer, der er omdrejningspunktet for ENP.
8. Den stigende inddragelse af andre aktører (tredjelande, regionale organisationer osv.) i de sydlige og østlige nabolande betyder, at EU skal arbejde tættere sammen med disse lande om at løse problemerne i regionen.
9. EU har øget den politiske og finansielle støtte til de partnerlande, som går i gang med politiske reformer. Analysen af udviklingen i partnerlandene og resultaterne af deres reformer viser, at ENP fungerer, når reformviljen er til stede, og samfundet tager aktivt del i processen. Værdier, forvaltningsmodeller og reformer kan ikke påtvinges udefra. De kan kun rodfæstes, når de politiske ledere og borgerne bakker op om de reformmål, der er opstillet i fællesskab mellem EU og dets partnere. EU skal fortsat komme de kræfter, der støtter reformer og partnerskab med EU, i møde og samarbejde med dem. Samtidig skal EU blive bedre i stand til at informere om, hvordan ENP og dens instrumenter kan støtte ægte reformbestræbelser.
10. Et stærkere partnerskab med samfundet er centralt for ENP. Som en drivkraft for demokratisering og inklusion spiller civilsamfundet en afgørende rolle i alle aspekter af demokratiske og socioøkonomiske reformer, fremme af kvinders rettigheder, støtte til ytrings- og foreningsfrihed, fremme af miljøbeskyttelse og generelt i bestræbelserne på at opnå større social retfærdighed. EU har fortsat levet op til sine løfter om at samarbejde med civilsamfundet, de nationale parlamenter og andre vigtige interessenter såsom arbejdsmarkedets parter og erhvervslivet for at sikre, at de reformmål, der er aftalt med partnerlandene, virkelig afspejler deres samfunds interesser og forventninger. Civilsamfundet spiller også en afgørende rolle med hensyn til at fremme disse reformer og fastholde regeringerne. Oprettelsen af det østlige partnerskabs (EaP) civilsamfundsforum, herunder etableringen af nationale platforme i partnerlandene, er et godt eksempel på civilsamfundets forstærkede rolle i ENP. EU har fortsat støttet civilsamfundet gennem en række forskellige finansieringsinstrumenter.
11. EU og dens naboer står også over for fælles udfordringer, herunder på det økonomiske, sikkerhedsmæssige og miljømæssige område samt på migrationsområdet. Det vil bidrage til sin EU's egen sikkerhed og velstand, hvis de tilsagn, som EU har givet sine sydlige og østlige nabolande, indfris, og EU støtter overgangen til demokrati og økonomiske reformer og arbejder tæt sammen med disse lande om alle aspekter af deres reformdagsorden og politiske dagsorden.

## 2. Implementering

12. To år efter revisionen af ENP er implementeringen den vigtigste opgave og udfordring for EU og dets partnere. Siden 2011 har fremskridtene med at implementere de reformer, som EU og dets partnere er blevet enige om, været uensartede. Dette må dog ikke føre til, at man mister interessen. EU skal tværtimod øge sit engagement i processen, også på lang sigt.
13. Opbygningen af demokrati i partnerlandene ligger i borgernes og deres valgte politikeres hænder. ENP kan understøtte, men ikke erstatte denne proces. En analyse af de vigtigste anbefalinger i ENP-statusrapporterne viser, at vi kun lige er begyndt på denne proces. Den opridses også de kommende udfordringer. I mange nabolande er der gjort fremskridt med de vigtigste anbefalinger og valg, ofte med finansiel og logistisk støtte fra EU. Der blev ikke gjort tilstrækkelige fremskridt med de vigtigste anbefalinger vedrørende foreningsfrihed, ytrings- og forsamlingsfrihed, fri presse og frie medier, retsstaten og den dømmende magts uafhængighed samt bekæmpelse af korruption. Mange af anbefalingerne er lige så relevante i dag, som de var i 2012. Nedenstående tekstafsnit viser implementeringen af vigtigste anbefalinger i de tidligere års statusrapporter.

- **Armenien** tog en række af de vigtigste anbefalinger til efterretning. Landet udarbejdede en køreplan for forbedring af valgprocessen, vedtog en national menneskerettighedsstrategi og traf en række foranstaltninger til bekæmpelse af korruption, reform af den dømmende magt og den offentlige administration og til fremme af sektorreformer og tilnærmelse af lovgivningen til gældende EU-ret.
- **Aserbajdsjan** tog kun nogle få af de vigtigste anbefalinger til efterretning. Landet påbegyndte gennemførelsen af handlingsplanen for menneskerettigheder, videreførte reformen af den dømmende magt og tog en række skridt til at løse problemet med nedrivninger og tvangsudsættelser. Landet samarbejdede ikke med ordføreren for Europarådets Parlamentariske Forsamling om politiske fanger.
- **Georgien** tog de fleste af de vigtigste anbefalinger til efterretning. Landet sikrede i det store og hele frie og retfærdige parlamentsvalg, fortsatte samarbejdet med løsrivelsesregionerne, deltog aktivt i drøftelserne i Genève og traf foranstaltninger til forbedring af internt fordrevnes (IDP) levevilkår. Landet styrkede også menings- og ytringsfriheden, reformerede retsvæsenet og fremmede sektorreformer og tilnærmelse af lovgivningen til gældende EU-ret.
- **Moldova** tog de fleste af de vigtigste anbefalinger til efterretning. Landet intensiverede indsatsen for at gennemføre en reform af retsvæsen og retshåndhævelse, gik i dialog med Tiraspol, fortsatte med at gennemføre reformer inden for social bistand, sundhed og uddannelse, energi, konkurrence, statsstøtte og tilnærmelse af lovgivningen til gældende EU-ret. Landet afsluttede de resterende etaper af første fase af sin handlingsplan for visumliberalisering og intensiverede den institutionelle reform af luftfartssektoren.
- **Ukraine:** De fleste af de vigtigste anbefalinger er endnu ikke blevet fulgt. Ukraine tog dog skridt hen imod en reform af lovgivningen og retsvæsenet med ikrafttrædelsen af en ny strafferetsplejelov og anden vigtig lovgivning. Landet vedtog også en lov om asyl og flygtningestatus, selv om gennemførelsen er mangelfuld.
- **Egypten** tog kun nogle få af de vigtigste anbefalinger til efterretning. Magten blev overdraget til en civil regering, og undtagelsestilstanden blev ophævet. Der blev udarbejdet en forfatning, som blev vedtaget ved en folkeafstemning. Processen var

dog kontroversiel og blev stærkt kritiseret af oppositionen, hvilket førte til en politisk krise med stærk splittelse.

- **Israel:** De fleste af de vigtigste anbefalinger er endnu ikke blevet fulgt. Der blev ikke noteret nogen væsentlig ændring på de områder, der giver anledning til bekymring.
- **Palæstina**<sup>3</sup>: De fleste af de vigtigste anbefalinger er fortsat relevante og er endnu ikke blevet taget til efterretning. Nogle er dog blevet taget til efterretning, herunder afholdelse af lokalvalg, yderligere forbedring af forvaltningen af de offentlige finanser og udvikling af modeller for omkostningsberegning i sektoren for social beskyttelse. De vanskeligheder, der primært er skabt af besættelsen og den forværrede finansielle krise, forhindrede imidlertid Den Palæstinensiske Myndighed (PA) i at gå i gang med reformer.
- **Jordan** tog en række af de vigtigste anbefalinger til efterretning, navnlig oprettelse af valgkommissionen og forfatningsdomstolen og vedtagelsen af en lov om politiske partier og en valglov.
- **Libanon** begyndte at tage nogle få af de vigtigste anbefalinger til efterretning ved at foretage en række udnævnelser inden for retsvæsenet, hvilket skulle være sket for længe siden. Der blev kun gjort langsomme fremskridt med reformmålene på baggrund af den vedvarende krise i nabolandet Syrien.
- **Marokko** har taget skridt til at påbegynde gennemførelsen af de fleste vigtigste anbefalinger, men har ikke afsluttet dette arbejde til trods for, at landet har tilsluttet sig de aftalte reformmål. Landet oprettede et organ for national dialog om reform af retsvæsenet, udarbejdede (men vedtog ikke) en lov om oprettelse af et korruptionsbekæmpelsesorgan og fortsatte med at tilpasse sin lovgivning til gældende EU-ret.
- **Tunesien**, der gennemgik en vanskelig overgangsproces, tog kun nogle få af de vigtigste anbefalinger til efterretning. Nedsættelsen af den uafhængige valgkommission blev godkendt, men den nye valglov blev ikke færdiggjort. Tunesien undertegnede den regionale konvention om pan-Euro-Middelhavs-regler om oprindelse. Der blev gjort fremskridt med forberedelserne til forhandlingerne om et vidtgående og bredt frihandelsområde.

14. EU tog sig fortsat af sine partnerlandes umiddelbare prioriteter ved at bistå med indførelsen af retsstaten og god regeringsførelse og skabe grundlag for økonomisk vækst og jobskabelse samt bæredygtige, videnbaserede og socialt retfærdige samfund. Efter den første taskforce for Tunesien i 2011 blev der i taskforcer for Egypten og Jordan samlet repræsentanter for EU-institutionerne, regeringerne, den private sektor, internationale donorer og civilsamfundet med henblik på at virke som katalysator for politiske og økonomiske reformer. EU's finansielle bistand under det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI) og andre instrumenter har spillet en afgørende rolle i en række tilfælde.

---

<sup>3</sup> I overensstemmelse med FN's Generalforsamlings resolution 67/19 vil betegnelsen "Palæstina" blive anvendt, hver gang der henvises til, hvad der hidtil har været betegnet som "Den Palæstinensiske Myndighed" eller "det besatte palæstinensiske område". Dette indebærer ikke nogen anerkendelse af Palæstina som en stat i overensstemmelse med Rådets konklusioner fra december 2009.

15. EaP's udenrigsministre, der mødtes i juli 2012, erklærede, at EaP-køreplanen<sup>4</sup> var grundlaget for styring og overvågning af den videre gennemførelse af partnerskabets mål indtil det næste EaP-topmøde. Ved at udstikke de centrale reformer, som partnerlandene skal gennemføre, og ved at beskrive, hvad EU kan gøre, og hvilken støtte EU kan tilbyde, fremhæver køreplanen begreberne gensidigt ansvar og fælles ejerskab, der er afgørende for udviklingen hen imod politisk associering og økonomisk integration.
16. Arbejdet med at styrke forbindelserne skred hurtigere frem med nogle lande end med andre. Dette afspejler EU's tilsagn om at gå videre og hurtigere frem med partnerlande, som er rede til at gøre større fremskridt hen imod reformer (i tråd med "mere for mere"-princippet). EU fortsatte med at forhandle **associeringsaftaler**, der omfatter vidtgående og brede frihandelsområder, med Republikken Moldova, Armenien og Georgien samt en associeringsaftale med Aserbajdsjan. EU indledte forhandlinger om et vidtgående og bredt frihandelsområde med Marokko, og er ved at forberede forhandlinger med Tunesien og Jordan. Associeringsaftalen mellem EU og Ukraine blev parafet, men ikke undertegnet.
17. Der blev gjort væsentlige fremskridt med udviklingen af en ny generation af **ENP-handlingsplaner** eller tilsvarende dokumenter. Handlingsplanerne afspejler hvert enkelt partnerlands specifikke behov, kapacitet og reformforpligtelser, hvilket muliggør nuancerede, skræddersyede forbindelser mellem EU og hvert enkelt partnerland. EU afsluttede forhandlinger om handlingsplaner med Libanon, Marokko og PA samt med Tunesien inden for rammerne af et privilegeret partnerskab. Handlingsplanerne skal godkendes af de respektive associeringsråd. Den nye handlingsplan for Jordan trådte i kraft i oktober. I oktober indledte EU og Algeriet ligeledes forhandlinger om en fælles ENP-handlingsplan. Ukraine og EU nåede til enighed om at begynde at ajourføre den nuværende associeringsdagsorden, der forbereder implementeringen af den kommende associeringsaftale. Der var forberedelser i gang med henblik på at indlede forhandlinger om associeringsaftaler med Republikken Moldova, Armenien og Georgien.

### ***2.1. Et velforankret og bæredygtigt demokrati***

18. I naboområdet blev der gjort visse fremskridt med reformer i retning af et velforankret og bæredygtigt demokrati. Der er dog fortsat en række problemer, og på visse områder er der en risiko for, at udviklingen går i negativ retning.
19. Der er en stigende divergens mellem de demokratiske reformer i nabolandene. EU vil derfor reagere på en mere nuanceret måde på grundlag af "mere for mere"-princippet og en streng gennemgang af reformforpligtelserne. For at EU kan bevare sin troværdighed, skal EU anvende samme høje standarder på de demokratiske reformer og kontrollen med dem, uanset hvor og i hvilken form de gennemføres.
20. Tunesien, Egypten og Libyen gennemgik revolutioner, der udløste demokratiske reformer, mens de myndigheder, der havde magten i Jordan, Marokko og Algeriet,

---

<sup>4</sup> Fælles erklæring fra mødet mellem det østlige partnerskabs udenrigsministre den 23. juli 2012 i Rådet for Den Europæiske Union, dok. 12862/12 Presse 348. Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, *Det østlige partnerskab: En køreplan for perioden frem til efterårstopmødet i 2013*, JOIN(2012) 13 endelig af 15.5.2012.

påbegyndte reformer af forfatningen, valgsystemet og lovgivningen. Der blev afholdt demokratiske **valg** i Egypten, Libyen og Tunesien. **Forsamlings-, forenings- og ytringsfriheden**, herunder mediefriheden, giver dog fortsat anledning til bekymring i de fleste partnerlande. EU har udsendt valgobservationsmissioner til Algeriet og Libyen. I begyndelsen af 2013 overvågede EU for første gang valgene i Jordan. Egypten har accepteret, at EU's valgobservationsmission vil overvåge de kommende parlamentsvalg.

21. Også de østlige lande følger i stigende grad en forskellig kurs. Moldova, Georgien og Armenien fortsatte med at gennemføre reformer, der skulle forbedre valglovgivningen, og afholdt valg, der i det store og hele levede op til de internationale standarder, og gjorde klare fremskridt med den vanskelige omstilling til bæredygtigt demokrati. Parlamentsvalgene i Ukraine gav et mere blandet billede med adskillige mangler. Der skete en forværring på flere områder sammenlignet med tidligere valg. Valgene i Hviderusland fandt sted på baggrund af undertrykkelse – landet forpassede endnu en mulighed for at afholde valg i overensstemmelse med OSCE's og internationale standarder. EU er generelt meget bekymret over den manglende forsamlings-, forenings- og ytringsfrihed i en række lande. Der fandt ingen forbedringer sted i Hviderusland i henseende til menneskerettigheder, retsstaten og de demokratiske principper.
22. I en række partnerlande står **civilsamfundsorganisationer** og nogle gange fagforeninger fortsat over for alvorlige begrænsninger (hindringer i bevægelsesfriheden, retssager mod ngo-ledere, langsommelige administrative procedurer, tilladelse til at modtage finansiel støtte). Egyptiske civilsamfundsorganisationer var udsat for et øget pres fra myndighedernes side. De gældende foreningslove i Egypten, Marokko og Algeriet giver også anledning til bekymring. Der er også mangel på foreningsfrihed i Hviderusland og Aserbajdsjan. Foreningsfriheden skal sikres, og nye love om foreninger skal være i overensstemmelse med internationale menneskerettighedsstandarder.
23. I flere nabolande er **mediernes** fortsat underlagt politisk og økonomisk indblanding, der er for få forskellige medier, og de foretager selvcensur. Der var mange tilfælde af chikane mod og fængsling af journalister i Aserbajdsjan og Egypten, mens gennemførelsen af lovgivningen om mediernes gennemsigtighed i Georgien var en udvikling, der blev hilst velkommen.
24. **Den dømmende magts uafhængighed** skal i varierende grad styrkes i en række partnerlande, herunder Egypten, Marokko, Tunesien og Algeriet i de sydlige nabolande, og i de østlige nabolande, navnlig i Aserbajdsjan og Hviderusland. I Ukraine giver det anledning til bekymring, at retssystemet misbruges i politisk øjemed. Til trods for visse reformer af retssystemerne anses den dømmende magt fortsat for at være stærkt afhængig af den udøvende magt i alle de østlige og sydlige nabolande. Høje domsfældelsesprocenter, overdreven brug af administrativ frihedsberøvelse og utilfredsstillende anvendelse af princippet om processuel ligestilling undergravede tilliden til den dømmende magt. Selv om der blev gjort en indsats for at forbedre fængselsinfrastrukturen, gav fængselsforholdene fortsat anledning til bekymring, og tilfælde af tortur og mishandling efterforskes fortsat ikke tilstrækkeligt, hvilket fremmer en straffrihedskultur blandt retshåndhævelsespersonalet.

25. **Korruption** er fortsat et enormt problem i mange nabolande. I de fleste lande blev der ikke taget nogen skridt, eller der blev kun taget meget tøvende skridt, til at påbegynde bekæmpelse af korruption. Navnlig i Ukraine, Libanon, Aserbajdsjan, Libyen og Hviderusland er det opfattelsen, at korruption fortsat er meget udbredt<sup>5</sup>.
26. **Den demokratiske kontrol med væbnede styrker og sikkerhedsstyrker** blev forbedret, navnlig i Libyen og Egypten. Reformen af sikkerhedssektoren, navnlig reformen af politiet, den fuldstændige ophævelse af undtagelsestilstanden og reformen af den civile og den militære straffelov for at undgå militære retssager mod civile, er fortsat et stort problem i alle nabolande i Middelhavsområdet. Spørgsmål såsom kontrol med politiet og politiets ansvar, forholdene i fængselsvæsenet og behandlingen af værnepligtige drøftes fortsat som led i strukturerede dialoger.
27. Troværdige **retsopgør efter regimeskift** er afgørende for en vellykket overgang, navnlig i de lande, der har skilt sig af med autoritære regimer, som begik forbrydelser mod deres egne befolkninger. Reformen af retssystemet og retshåndhævelsen har også høj prioritet i EaP i tilknytning til det overordnede mål om at opretholde og styrke retsstatsprincippet.
28. Kulturelt og socialt begrundet diskrimination af **kvinder** er fortsat et problem i de sydlige nabolande. Kvinder spillede en aktiv rolle i revolutionerne. Det er nu af afgørende betydning, at overgangsprocessen og reformerne af forfatningerne ikke hindrer fremskridt med ligestilling af kvinder i loven og i samfundet eller undergraver kvinders ligestilling. Der er også et stort behov for forbedring af ligestillingen mellem kønnene i de østlige nabolande.
29. Omfattende lovgivning om **bekæmpelse af diskrimination** er – med få undtagelser – fortsat et problem i alle nabolande. Diskriminerende holdninger er vidt udbredt, navnlig over for lesbiske, bøsser, bi- og transseksuelle.

## **2.2. Bæredygtig økonomisk og social udvikling**

30. **Den økonomiske vækst** steg kun i nogle få ENP-partnerlande såsom Georgien og Aserbajdsjan, men faldt i de fleste andre partnerlande. De eksterne risici i tilknytning til den globale økonomiske situation blev øget, og konflikter indvirkede også negativt på udsigterne til et økonomisk opsving. De sydlige og østlige partnere stod fortsat over for generelle makroøkonomiske ubalancer og høj og nogle gange stigende arbejdsløshed. Navnlig de sydlige partnerlande har høj ungdomsarbejdsløshed. Fortsat eller fornyet politisk ustabilitet havde også en negativ indvirkning på væksten. Uden en stigning i væksten og uden effektive beskæftigelsespolitikker (herunder investering i menneskelige ressourcer, fremme af beskæftigelse med anstændige arbejdsforhold og forskning og innovation) vil det høje arbejdsløshedsniveau forblive uændret blandt unge, og den uformelle sektor vil fortsat udgøre en væsentlig del af realøkonomien. Der er fortsat betydelige socioøkonomiske uligheder i mange østlige og sydlige nabolande. Hvis der ikke tages hånd om disse faktorer, vil de fortsætte med at bringe den fremtidige sociale stabilitet og overgangen til demokrati i fare. EU's finansielle bistand har bidraget til at tackle dem ved at støtte vigtige økonomiske reformer.

---

<sup>5</sup> Transparency International, indeks over opfattelsen af corruption, 2012.



31. I forbindelse med den fortsatte økonomiske og finansielle krise i euroområdet og den globale økonomiske afmatning har de **makroøkonomiske dialoger**, som Kommissionen holdt i 2012 med det store flertal af nabolandene (alle ENP-lande undtagen Libyen og Syrien), vist sig at være et nyttigt økonomisk samarbejdsinstrument for EU og dets partnerlande. Disse dialoger muliggjorde en åben udveksling af synspunkter om økonomisk udvikling og politiske udfordringer, herunder konsekvenserne af uroen i euroområdet for EU's nabolande. De fungerede også som en platform for revision af gennemførelsen af de økonomiske reformprioriteter, der er fastlagt i ENP-handlingsplanerne og associeringsdagsordenerne.
32. Ud over de regelmæssige makroøkonomiske dialoger, der er fastsat i diverse bilaterale aftaler, fører Kommissionen drøftelser om den økonomiske politik med partnerlande, som modtager **makrofinansiell bistand fra EU**. Formålet hermed er at bistå partnerlandene med at håndtere makroøkonomiske ubalancer og gennemføre vækstorienterede strukturelle reformer. Med frigivelsen af de sidste trancher afsluttede Kommissionen i 2012 gennemførelsen af to programmer for makrofinansiell bistand, som blev godkendt i 2009 (Armenien, 100 mio. EUR som lån og gavebistand) og 2010 (Moldova, 90 mio. EUR som gavebistand). Aftalememorandummet og låneaftalen for programmet for mikrofinansiell bistand for Ukraine på indtil 610 mio. EUR blev undertegnet primo 2013. I løbet af 2012 arbejdede EU tæt sammen med de egyptiske og jordanske myndigheder om mulige programmer for makrofinansiell bistand, som skal lanceres i begyndelsen af 2013. Den lovgivningsmæssige afgørelse om programmet for Georgien, som Kommissionen foreslog i begyndelsen af 2011 (46 mio. EUR som lån og gavebistand), afventede fortsat Europa-Parlamentets og Rådets godkendelse.
33. I 2012 var der i det **erhvervspolitiske samarbejde** fortsat fokus på at forbedre erhvervsklimaet og yde bedre finansiell støtte til SMV'er. Gennemførelsen af "Small Business Act", en europæisk ramme for en SMV-venlig erhvervspolitik, er fortsat en vigtig målsætning. Der er stor forskel på, hvilke fremskridt partnerne har gjort hermed. En konsultationsmekanisme, som giver SMV'erne mulighed for at give deres mening til kende om spørgsmål, som volder dem bekymring, ville forbedre den politiske beslutningsproces i hele regionen. Styrkelse af retsstatsprincippet og tilvejebringelse af fair og enkel adgang til offentlige kontrakter ved at forbedre ordningerne for offentlige indkøb, administrativ forenkling, bedre kvalifikationer, lettere adgang til finansiering og mere innovation vil sætte gang i erhvervsudviklingen. EU's finansielle støtte hjælper SMV'erne med at udvikle deres kapacitet på mange områder.
34. Bekæmpelse af fattigdom og arbejdsløshed havde fortsat høj prioritet, navnlig i landdistrikter. I maj holdt EU et seminar på højt plan med henblik på at fremlægge og drøfte initiativet vedrørende det **europæiske naboskabsprogram for landbrug og udvikling af landdistrikter (Enpard)**. I de sydlige partnerlande er der ved at blive udviklet pilotaktiviteter. Der er blevet nedsat tekniske komitéer med deltagelse af civilsamfundet og den private sektor. Der blev påbegyndt Enpard-aktioner i Egypten, Algeriet, Tunesien og Marokko og i det østlige område i Georgien. Endvidere foretog FAO en vurdering af landbrugssektoren og sektoren for udvikling af landdistrikter i hvert af de østlige partnerlande. FAO kortlagde også en række fælles problemer på regionalt plan. Resultaterne udgør et solidt grundlag for det nyligt oprettede EaP-panel vedrørende landbrug og udvikling af landdistrikterne, og de vil indgå i udarbejdelsen af eventuelle nye programmer på dette område.

### **2.3. Markeder**

35. EU er fortsat den vigtigste enkelte handelspartner for næsten alle nabolande. Arbejdet med at uddybe den økonomiske og handelsmæssige integration mellem EU og dets partnere fortsatte derfor. EU og Ukraine paraferede en associeringsaftale, herunder aftalen om et vidtgående og bredt frihandelsområde. Der blev gjort væsentlige fremskridt i forhandlingerne med Moldova efter indledningen af forhandlinger om den vidtgående og brede frihandelsaftale i marts. Armenien og Georgien gjorde gode fremskridt i deres forhandlinger om associeringsaftaler, herunder de vidtgående og brede frihandelsaftaler. Hvis de østlige partnere i de vidtgående og brede frihandelsaftaler i fremtiden medtages under pan-Euro-Middelhavsordningen for oprindelsesregler, der giver mulighed for diagonal kumulation, vil det styrke deres økonomiske integration i EU og give dem et yderligere incitament til at oprette frihandelsområder med andre ENP-partnere.
36. Efter grundige forberedelser indledte EU og Marokko forhandlinger om vidtgående og brede frihandelsaftaler i begyndelsen af 2013. Der blev også gjort fremskridt med forberedelsen af forhandlingerne om en vidtgående og bred frihandelsaftale med Tunesien. Forberedelserne til forhandlinger om en vidtgående og bred frihandelsaftale med Jordan gik i stå, og de er endnu ikke blevet indledt med Egypten. Aftalen om landbrugs- og fiskeriprodukter med Marokko og Den Palæstinensiske Myndighed trådte i kraft i henholdsvis oktober og januar. Forhandlingerne om en tilsvarende aftale med Tunesien kunne ikke genoptages. Aftalen med Israel om overensstemmelsesvurdering og godkendelse af industriprodukter trådte i kraft i januar for så vidt angår farmaceutiske produkter.

### **2.4. Mobilitet**

37. EU og dets partnere fortsatte med at forbedre mobiliteten for personer. Der blev i 2012 gjort betydelige fremskridt hen mod at nå målet om visumfrihed ved rejser i de østlige nabolande i overensstemmelse med mandatet fra EaP-topmødet i 2011. Moldova tog et vigtigt skridt fremad i forbindelse med sin handlingsplan for visumliberalisering og gik over til vurderingen af anden fase af – og benchmarkene for – gennemførelsen af den relevante lovgivning. Ukraine gjorde også væsentlige fremskridt med sin handlingsplan for visumliberalisering. Der blev indledt en dialog om **visumliberalisering** med Georgien i juni 2012 med henblik på at se nærmere på betingelserne for visumfri indrejse til EU for georgiske statsborgere, og Armenien indrømmede visumfri indrejse for EU-borgere fra januar 2013. Efter oprettelsen af partnerskaber med Moldova, Georgien og Armenien blev der indledt drøftelser om en mulig partnerskabsaftale mellem EU og Aserbajdsjan. En første større evaluering af partnerskabsaftalen mellem EU og Moldova viste, hvor nyttig den er som en omfattende bilateral samarbejdsramme, men den viste også, at mængden af konkrete aktiviteter (især inden for lovlig migration) stadig kunne udvides. EU's tilbud til Hviderusland om forhandlinger om aftaler om visumlempelse og tilbagetagelse forblev ubesvaret. Dette understreger, hvor vigtigt det er, at medlemsstaterne gør optimal brug af fleksibiliteten i EU's visumkodeks for så vidt angår hviderussiske statsborgere.
38. Der blev udviklet tættere bånd med de sydlige partnere på mobilitets- og migrationsområdet, idet man drog nytte af EU's omfattende erfaring med de østlige partnere. Der var indledt dialoger med Tunesien og Marokko om migration, mobilitet

og sikkerhed i oktober 2011, og forhandlingerne om mobilitetspartnerskaber med de to lande gjorde gode fremskridt i 2012. EU og Marokko har for nylig meddelt, at der på forhandlingsniveau er opnået enighed om den politiske erklæring med henblik på et mobilitetspartnerskab. Målet er at afslutte forhandlingerne i det første halvår af 2013. Der blev indledt en dialog med Jordan i december 2012. Egypten har indtil videre taget imod EU's forslag om at iværksætte en dialog om migration, mobilitet og sikkerhed.

39. Programmer som Tempus, Erasmus Mundus, Marie Curie og Aktive Unge, som nabolandene er særdeles aktive i, har været medvirkende til at fremme mobiliteten for studerende, akademisk personale, forskere og unge fra disse lande og EU og har dermed bidraget til at modernisere de videregående uddannelsessystemer og gøre dem mere åbne.

## 2.5. Samarbejde

40. EU fortsatte med at yde finansiel støtte til reformerne i partnerlandene. Det samlede beløb, der er til rådighed for partnerlandene i perioden 2011-2013, er på 6,5 mia. EUR. Dette beløb omfatter supplerende finansiering (0,95 mia. EUR), der er stillet til rådighed efter lanceringen af initiativet vedrørende det østlige partnerskab og revisionen af den europæiske naboskabspolitik. Størstedelen af den supplerende finansiering ydes på grundlag af "mere for mere"-princippet, dvs. fremskridt med opbygningen af et velforankret og bæredygtigt demokrati og med gennemførelsen af hertil knyttede reformmål. Den kanaliseres gennem to paraplyprogrammer: 540 mio. EUR til **SPRING**<sup>6</sup> i det sydlige Middelhavsområde og 130 mio. EUR til **EaPIC**<sup>7</sup> i de østlige nabolande. Begge programmer fokuserer på at fremme demokratisk omstilling og institutionsopbygning og støtte bæredygtig, inklusiv vækst. Resten af den supplerende finansiering er for størstedelens vedkommende blevet bevilget til mobilitetsprogrammer (Tempus, Erasmus Mundus osv.) og til støtte til civilsamfundsorganisationer og ikkestatslige aktører. Med hensyn til fremtidig finansiering under det kommende europæiske naboskabsinstrument (ENI) foreslås det, at tildelingerne skal tage hensyn til kriterier såsom partnerlandenes reformvilje og de fremskridt, der gøres med gennemførelsen af disse reformer, deres fremskridt med opbygningen af et velforankret og bæredygtigt demokrati og ambitionsniveauet for deres partnerskab med EU<sup>8</sup>.

41. **Civilsamfundsfaciliteten (CSF)** for nabolandene blev oprettet i 2011 med et foreløbigt budget på 26,4 mio. EUR. Den har til formål at styrke civilsamfundsorganisationer, herunder arbejdsmarkedets parter, således at de kan tage del i ændringerne på ENP-området og spille en reel rolle i demokratiseringsprocessen. I den første fase af civilsamfundsfaciliteten, der blev gennemført i 2012, var der fokus på at styrke civilsamfundets netværkskapacitet og forbedre dets evne til at fremme nationale reformer og styrke offentlig ansvarlighed.

42. I december 2012 blev en anden fase af civilsamfundsfaciliteten vedtaget med en ny budgettildeling på 45,3 mio. EUR for perioden 2012-2013. Målet er at støtte

---

<sup>6</sup> Støtte til partnerskaber, reformer og inklusiv vækst.

<sup>7</sup> Integrations- og samarbejdsprogram for det østlige partnerskab.

<sup>8</sup> KOM(2011) 839 endelig.

civilsamfundsorganisationernes øgede engagement i den politiske dialog med partnerregeringerne og styrke deres rolle i nationale reformprocesser og lokale udviklingsdagsordener.

43. For at støtte politiske aktører, der kæmper for demokratiske forandringer i deres lande, foreslog den højtstående repræsentant og Kommissionen i 2011, at der blev oprettet en **europæisk demokratifond (EED)**. I 2012 blev der taget vigtige skridt til at organisere og lancere Den Europæiske Demokratifond som en uafhængig europæisk nonprofitfond med deltagelse af repræsentanter for medlemsstater, Europa-Parlamentet, Europa-Kommissionen, den højtstående repræsentant og civilsamfundsorganisationer. Kommissionen og en række medlemsstater har allerede tilvejebragt finansiering på 15 mio. EUR (heraf 6 mio. EUR fra Kommissionen), som skulle gøre det muligt for Den Europæiske Demokratifond at blive fuldt operationel i 2013.
44. Afgørelsen om midtvejsrevisionen af Den Europæiske Investeringsbanks (EIB) eksterne mandat i oktober 2011 banede vej for yderligere långivning på 1,15 mia. EUR til partnerlande og på op til 1 mia. EUR som lån i relation til klimaændringer inden udgangen af 2013. I 2012 underskrev EIB aftaler om nye lån på næsten 1,7 mia. EUR i de sydlige nabolande og på næsten 0,9 mia. EUR i de østlige nabolande (herunder Rusland).
45. Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD), hvis operationsområde i 2011 blev udvidet til at omfatte de sydlige og østlige Middelhavslande, afsatte i maj 2012 1 mia. EUR til indledning af operationer i de første fire lande. Det drejer sig om Egypten, Jordan, Marokko og Tunesien. Der er blevet afsat op til 100 mio. EUR, som delvis kommer fra EU-budgettet, til støtte for tekniske bistandsaktiviteter med henblik på at identificere og forberede projekter.
46. Ved udgangen af 2012 beløb de samlede tildelinger fra **nanoskabsinvesteringsfaciliteten (NIF)** sig til 594,9 mio. EUR (heraf 259,8 mio. EUR til de østlige nabolande og 335,1 mio. EUR til de sydlige nabolande). Siden oprettelsen af NIF er der blevet tilvejebragt et beløb på i alt 8 mia. EUR fra europæiske penge- og finansieringsinstitutter (med en næsten ligelig fordeling mellem øst og vest).

## **2.6. Sektorsamarbejde**

47. Samarbejde om sektorspecifikke politikker er en vigtig og voksende del af den fornyede ENP, både bilateralt og inden for rammerne af EaP og Middelhavsunionen (UfM). Dette samarbejde, der i stigende grad bygger på tilpasning til EU's normer og standarder, støtter overgang, reformer, modernisering og i sidste ende integration i EU's markeder. Det omfatter en lang række områder, herunder beskæftigelse og socialpolitik, industripolitik, konkurrencepolitik, landbrug og udvikling af landdistrikter, fiskeri, klimaændringer, miljø, energisikkerhed, transport, integreret havpolitik, informationssamfundet, forskning og innovation, uddannelse, herunder især samarbejde om videregående uddannelser og mobilitet (gennem programmer som Erasmus Mundus, Tempus, Marie Curie-aktioner), ungdomssamarbejde, sundhed og kultur.

48. Nogle partnere deltager i retligt bindende sektorinstrumenter sammen med EU såsom energifællesskabet, den bilaterale luftfartsaftale og den regionale konvention om pan-Euro-Middelhavsregler for præferenceoprindelse. Disse instrumenter skaber et regionalt fundament, der kan give sociale, økonomiske, retlige eller lovgivningsmæssige og politiske fordele, der er større end dem, som den bilaterale strategi kan give, og som kan føre til gradvis integration i bestemte sektorer. De skaber et netværk af forbindelser mellem EU og dens partnere, hvorved EU's retlige normer får en større udstrækning. EU bør overveje, hvordan disse instrumenters geografiske anvendelsesområde gradvist kan udvides, så andre ENP-partnere kan få adgang til dem, eller hvordan der i samarbejde med villige partnere kan udvikles sektorordninger såsom transportfællesskabet med lande på det vestlige Balkan.
49. I **energisektoren** fokuserede de fælles bestræbelser på energisikkerhed, markedsreformer og -integration, herunder gennem udvikling af infrastruktur, forbedret energieffektivitet og øget udnyttelse af vedvarende energikilder. Der blev taget yderligere skridt til at åbne den strategiske sydlige gaskorridor. Østlige europæiske partnere såsom Moldova og Ukraine gjorde fremskridt med overholdelsen af deres energifællesskabsforpligtelser. Også Georgien har for nylig ansøgt om medlemskab. EU og dets Middelhavspartnere gjorde begrænsede fremskridt hen imod i fremtiden at oprette et Middelhavsenergifællesskab.
50. Partnerne tog yderligere skridt til at udarbejde og gennemføre strategier og lovgivning på **miljøområdet** og gjorde en vis indsats for at forbedre miljøsituationen. EU hjalp partnerlandene med at tackle miljøforringelser og fremme bæredygtig udnyttelse af naturressourcer, bl.a. inden for luftkvalitet, vand, industriforurening, affaldshåndtering, farlige pesticider, naturbeskyttelse og skovforvaltning, og styrke miljøinformationssystemer og miljøstyring. Partnerne skal gennemføre de multilaterale miljøaftaler, som de er part i, fuldt ud.
51. Flagskibsprogrammerne for forebyggelse, beredskab og indsats med hensyn til naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer (PPRD i syd og øst) bidrog delvist til gennemførelsen af Hyogo-rammen for indsatsen for katastroferisikobegrænsning fra 2005, hvilket fremmer tilnærmelsen til EU's lovgivning og standarder. EU vil støtte udviklingen af kommunikations- og bevidstgørelsesstrategier, kapacitetsopbygning og forbedret koordination.
52. Partnerne tog en række skridt inden for **klimaændringer**, navnlig i form af en række projekter vedrørende mekanismen for bæredygtig udvikling (CDM) og fælles gennemførelse (JI). EU hjalp partnerne med at tackle overgangen til en kulstoffattig udvikling og modstandsdygtighed over for klimaændringer gennem kapacitetsopbygning og investeringer. Udformning og gennemførelse af ambitiøse klimapolitikker er dog fortsat en udfordring i lighed med integrering af klimahensyn i andre beslægtede politikker (såsom energi, transport, landbrug). Partnerne tilskyndes til at tage del i udviklingen af nationale klimaændringsstrategier, dvs. politikker for kulstoffattig udvikling og strategier for modstandsdygtighed over for klimaændringer, som også vil være nødvendige i forbindelse med de internationale forhandlinger og deres afslutning i 2015. Dette indebærer, at klimaændringer skal integreres i andre politikområder.
53. ENP-partnerne gennemførte reformer med henblik på at tilnærme sig EU's **transportstandarder**. Samarbejdet i EaP-transportpanelet fokuserede på tættere

integration af transportsystemerne, etablering af et regionalt transportnetværk, der er sammenkoblet med TEN-T, og afgrænsning af prioriterede sammenkoblingsprojekter. Dette arbejde planlægges afsluttet i 2013, og et tilsvarende arbejde med de sydlige partnere skal efter planen godkendes på den anden transportministerkonference i november 2013. EU og Moldova undertegnede i begyndelsen af indeværende år en aftale om et fælles civilt luftfartsområde. En tilsvarende aftale med Israel er allerede blevet paraferet i 2012. I 2013 vil der blive indledt luftfartsforhandlinger med Tunesien, og forhandlingerne med Libanon skal genoptages. Forhandlingerne om en luftfartsaftale med Ukraine, der blev relanceret i 2012, skulle blive afsluttet i 2013, og det planlægges at indlede forhandlinger med Aserbajdsjan i 2013. Den uformelle EaP-ministerdialog om transport fandt sted i februar 2013 med henblik på at forberede det andet møde mellem EU's og det østlige partnerskabs transportministre i 2013.

54. Kommissionen, EIB og Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) har i 2012 samarbejdet om et sæt fælles forslag til tiltag som opfølgning af en feasibilityundersøgelse om samarbejdet om udvikling af søfarten i Middelhavet, der blev udført under trustfonden for Euro-Middelhavs-faciliteten for investeringer og partnerskab (FEMIP). I 2013 afholder Kommissionen, EIB og IMO i fællesskab den 12. FEMIP-konference med henblik på at forbedre det maritime samarbejde mellem Middelhavslandene og støtte økonomisk vækst og jobskabelse i regionen.
55. Med hensyn til **politikken for informationsfundet** var der i det fælles arbejde fortsat fokus på at etablere rimelige, moderne, åbne og gennemsigtige telekommunikationsmarkeder, åben og dynamisk brug af internettet for alle og et varieret mediemiljø. Der blev i 2012 oprettet et EaP-lovgivningsnetværk for elektronisk kommunikation. Lovgivningsnetværket i Middelhavsområdet vil blive styrket.
56. Der blev taget vigtige skridt hen imod udviklingen af det fælles videns- og innovationsrum. I 2012 blev ENP-landenes deltagelse i det syvende rammeprogram (2007-2013) (RP7) øget. Indkaldelsen af forslag som led i det internationale samarbejde, der blev offentliggjort i juli 2012, omfattede aktiviteter specifikt rettet mod ENP-landene på regionalt og bilateralt plan med det formål at støtte den politiske dialog samt en særlig indsats for at bygge bro mellem forskning og innovation. Ved udgangen af 2012 nåede EU's samlede bidrag til projekter med deltagelse af ENP-lande op på 960 mio. EUR. I marts 2012 blev der undertegnet en samarbejdsaftale om videnskab og teknologi mellem EU og Algeriet. Republikken Moldova blev associeret med RP7 fra januar 2012. Der er initiativer i gang med henblik på at forbedre det biregionale Euro-Middelhavs-samarbejde efter Euro-Middelhavs-konferencen om forskning og innovation, der blev holdt i april 2012 i Barcelona. Der blev i 2012 taget initiativ til et særligt panel om forskning og innovation under den nuværende EaP-plattform IV ("kontakt mellem mennesker"), og det vil blive lanceret i 2013.
57. I 2012 fortsatte dialogen med partnerlandene med henblik på at kortlægge deres vigtigste interesser med hensyn til at **deltage i EU's programmer og samarbejde med EU's agenturer**. EU afholdt informationsmøder om den generelle strategi for deltagelse i programmer og samarbejde med agenturer i de fleste af partnerlandene.
58. I oktober trådte den protokol, der gjorde det muligt for Marokko at deltage i EU-programmer, som er åbne for deltagelse af ENP-partnere, i kraft. I december

undertegnede EU tilsvarende protokoller med Armenien og Jordan. Der blev indledt forhandlinger om protokoller med Aserbajdsjan og Georgien<sup>9</sup>.

59. I november afholdt EU et informationsseminar med deltagelse af ENP-landene og EU's agenturer. EU vedtog et projekt vedrørende finansiel bistand på 3,7 mio. EUR, der blev påbegyndt i begyndelsen af 2013, og som skulle støtte EU-agenturenes forberedende foranstaltninger med henblik på lette ENP-partneres deltagelse i deres arbejde. ENP-partnerne styrkede udvekslingen med flere EU-agenturer, bl.a. vedrørende bilateralt teknisk samarbejde.
60. EU er rede til at forhandle protokoller, som gør det muligt for andre interesserede ENP-lande at deltage i EU-programmer. Da de nuværende programmer udløber i 2013, vil EU informere partnerne om de programmer for 2014-2020, som er åbne for deres deltagelse, når disse er blevet vedtaget. EU vil fortsat hjælpe partnerlandene til at deltage i arbejdet i EU's agenturer, navnlig ved at stille finansiering til rådighed for forberedende aktiviteter. Partnerlandene skal omhyggeligt vælge et begrænset antal prioriteter, så den videre dialog og det videre samarbejde kan foregå på grundlag af en fælles interesse. EU er rede til midlertidigt og med et gradvist faldende beløb at medfinansiere nogle af de udgifter, der er forbundet med deltagelsen.

## **2.7. Den østlige og sydlige dimension af ENP**

61. ENP bygger på individuelle partnerskaber mellem EU og hvert enkelt naboland gennem en fælles politik baseret på gensidig ansvarlighed og en fælles vilje til at beskytte universelle værdier som menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet. Denne strategi suppleres af to regionale dimensioner af ENP. EaP og partnerskabet for demokrati og fælles velstand med nabolandene i det sydlige Middelhavsområde har til formål at fremme regional integration og udvikle regionale synergier og løsninger på specifikke geografiske, økonomiske og sociale problemer i hver enkelt region.

### **2.7.1 Det østlige partnerskab**

62. Der blev gjort betydelige fremskridt på bilateralt og multilateralt plan med gennemførelsen af EaP. Til trods for dette udgør de begrænsede fremskridt i visse lande i henseende til demokratiske reformer, menneskerettigheder og retsstatsprincippet fortsat en udfordring med hensyn til at nå målet om partnerlandenes politiske associering med og deres økonomiske integration i EU. Den køreplan, der blev udarbejdet i 2012<sup>10</sup>, dannede grundlag for retningslinjerne for og overvågningen af den fortsatte gennemførelse af partnerskabets målsætninger som fastlagt i Prag- og Warszawaerklæringerne indtil det næste topmøde i efteråret 2013 i Vilnius.
63. EaP-plattformene og -panelerne udgjorde et fælles forum for dialog, samarbejde og udveksling af oplysninger på områder såsom reform af den offentlige administration,

---

<sup>9</sup> I 2011 trådte der protokoller i kraft, der gjorde det muligt for Moldova og Ukraine at deltage i EU-programmer, som er åbne for deres deltagelse, og der blev undertegnet en protokol med Israel i 2008.

<sup>10</sup> Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, *Det østlige partnerskab: En køreplan for perioden frem til efterårstopmødet i 2013*, JOIN(2012) 13 endelig af 15.5.2012.

transport samt migration og asyl. Der er nu blevet oprettet civilsamfundsplatforme i alle EaP-partnerlande. Der blev gjort væsentlige fremskridt med associeringsaftalerne, herunder de vidtgående og brede frihandelsaftaler – de centrale instrumenter til at støtte demokratisk og økonomisk omstilling – og EU gjorde gode fremskridt hen imod målet om visumliberalisering i forbindelse med kortvarige rejser med fem af de seks partnerlande. EU har stillet betydelig finansiering til rådighed for at støtte partnernes reformbestræbelser. For perioden 2011-2013 er der 1,9 mia. EUR til rådighed for bilateralt og regionalt samarbejde (herunder supplerende midler på 350 mio. EUR). Integrations- og samarbejdsprogrammet for det østlige partnerskab (EaPIC) har fungeret som instrument for en mere systematisk anvendelse af flere politiske betingelser og "mere for mere"-princippet. I 2012 kom EaPIC tre partnerlande til gode (Moldova, Georgien og Armenien) i form af øget finansiell bistand.

64. Der blev opnået enighed om at etablere uformelle dialoger inden for rammerne af det østlige partnerskab, der skal finde sted mellem den højtstående repræsentant/næstformanden, kommissæren med ansvar for europæisk naboskab og udenrigsministrene fra de seks partnerlande. De uformelle dialoger bør tage alle udenrigspolitiske spørgsmål op af gensidig interesse for EU og partnerne, overvåge overholdelsen af køreplanen for det østlige partnerskab og bør, når det er relevant, omfatte en sektordialog. Det første møde blev holdt i juni 2012 i Chisinau, og den anden dialog fandt sted i februar 2013 i Tbilisi, herunder en uformel dialog om transport, med deltagelse af Kommissionens næstformand Kallas og partnerlandenes transportministre.
65. Topmødet, der efter planen skal finde sted i november 2013 i Vilnius, vil være en yderligere milepæl i gennemførelsen af EaP. Nogle af EU's østeuropæiske partnere ønsker at gå videre i deres forbindelser med EU. I meddelelsen om ENP fra maj 2011<sup>11</sup> fremhævede den højtstående repræsentant og Kommissionen, at de værdier, som Den Europæiske Union bygger på – dvs. frihed, demokrati, respekt for menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og retsstatsprincippet – også er en central del af den politiske associeringsproces og den økonomiske integrering inden for rammerne af ENP. Det er de samme værdier, som er fastsat i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union, og som artikel 8 og 49 bygger på. Stats- og regeringscheferne anerkendte på topmødet om det østlige partnerskab i 2011 i Warszawa en række partneres EU-ambitioner og valg af Europa<sup>12</sup>.

### **2.7.2. Partnerskab for demokrati og fælles velstand**

66. I 2012 blev de målsætninger, der skulle forfølges som led i partnerskabet med de sydlige nabolande på bilateralt og regionalt plan, og de resultater, der forventedes at være opnået ved udgangen af 2013, opridset i en køreplan<sup>13</sup>. Overholdelsen af køreplanen blev påvirket af Middelhavspartnerne's ændrede situation i 2012. EU har

---

<sup>11</sup> Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: *En ny tilgang til nabolande i forandring* – KOM(2011) 303 endelig af 25.5.2011.

<sup>12</sup> Fælleserklæring fra topmødet om det østlige partnerskab den 29.-30. september 2011 i Warszawa.

<sup>13</sup> Fælles arbejdsdokument "*Partnership for Democracy and Shared Prosperity: Report on activities in 2011 and Roadmap for future action*" (partnerskab for demokrati og fælles velstand: Rapport om aktiviteterne i 2011 og køreplan for den fremtidige indsats), ledsagedokument til den fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget "*En ny europæisk naboskabspolitik*", SWD(2012) 121 endelig af 15.5.2012.



fortsat sin politik med fornyet engagement bilateralt og regionalt og ydet støtte til overgangsprocessen og samtidig anerkendt, at ejerskabet hertil ligger hos partnerne. Med hensyn til finansiel støtte stiller EU ud over de 3,5 mia. EUR, der er allerede er programmeret for perioden 2011-2013, ca. 700 mio. EUR til rådighed som ny støtte til de sydlige nabolande.

67. I 2012 blev der afholdt vellykkede demokratiske valg (Egypten, Algeriet og Libyen), der blev gennemført valgreformer forud for valgene i Jordan og Libanon, og der blev dannet nye regeringer i de fleste lande. EU har gennem bistand eller valgobservationsmissioner støttet, hvad der ofte var de første egentlige demokratiske valg. Flerpartipolitikken fik et nyt momentum, og civilsamfundet var mere aktivt og oplod i højere grad sin røst. I mange lande i regionen vises der generelt mere respekt for ytringsfriheden, og det er blevet lettere at stifte politiske partier eller fagforeninger. Det blev dog klart, at opbygningen af demokratiske institutioner vil tage tid, navnlig der, hvor overgangsprocessen fortsat er præget er manglende retssikkerhed (Egypten). De politiske partiers og civilsamfundets nye dynamik er imidlertid et tegn på udviklingen af en demokratisk kultur, som giver EU nye kanaler for dialog. Samtidig er det ved at blive en vigtig problemstilling, hvordan man med den forværrede sikkerhedssituation, navnlig i Libyen, Sinai og Sahel, kan gennemføre en reform af sikkerhedssektoren, som er overtaget fra de tidligere regimer, og sideløbende hermed opretholde lov og orden.
68. På den økonomiske front har politisk usikkerhed samt mangel på strukturelle reformer med henblik på inklusiv vækst fortsat lagt en dæmper på den økonomiske aktivitet. Budgetunderskuddene var fortsat høje og forværredes endog i 2012 på grund af en svag økonomi og øgede udgifter til dækning af sociale behov, som der højlydt blev gjort opmærksom på. Arbejdsløsheden steg fra et niveau, der allerede var høj. Selv om den politiske situation ikke bidrog til afgørende økonomiske reformer, er der visse tegn på stabilisering.
69. EU's særlige repræsentant for det sydlige Middelhavsområde spillede en ledende rolle i henseende til at forbedre EU's politiske dialog med de lande i regionen, der befinder sig i en overgangsproces, bidrage til EU's indsats for at styrke demokrati og institutionsopbygning og forbedre dets effektivitet, tilstedeværelse og synlighed i regionen. Der blev oprettet taskforcer for Tunesien (den 28.-29. september 2011), Jordan (den 22. februar 2012) og Egypten (den 13.-14. november 2012). Taskforcerne bidrog til at uddybe EU's forbindelser med de tre lande på en resultatorienteret, skræddersyet og differentieret måde, som involverede alle EU-institutioner og den private sektor. Under ledelse af Europa-Kommissionens næstformand Tajani deltog europæiske erhvervsfolk også i besøgsrejser for vækst til Marokko og Tunesien i november 2012. I Tunesien blev der lanceret et iværksætterråd mellem EU og Tunesien med henblik på at rådgive den tunesiske regering om forbedringer i erhvervsklimaet.
70. På regionalt plan blev det nordlige medformandskab for Middelhavsunionen overført til EU, og Jordan overtog det sydlige medformandskab. Dette var et tegn på fornyet vilje fra begge sider af Middelhavet til at gøre Middelhavsunionen (UfM), der er et

unik forum bestående af 43 medlemmer<sup>14</sup>, til en effektiv katalysator for udviklingen af regionale projekter. Ministermødet mellem EU og Den Arabiske Liga i november sendte et klart signal om, at EU og de arabiske ministre bakker op om samarbejdet om at løse deres fælles problemer. I december skitserede en fælles meddelelse<sup>15</sup>, hvordan Den Europæiske Union kunne støtte et tættere samarbejde mellem Maghreblandene. Kommissionen deltog også i 5+5-topmødet i oktober mellem de fem lande i det sydlige Middelhavsområde og Maghreb og tilkendegav støtte til yderligere regional integration som et vigtigt middel til fremme af sikkerhed og velstand.

71. Selv om der i 2012 blev gjort væsentlige fremskridt med målsætningerne i køreplanen, vil yderligere fremskridt i 2013 afhænge af, om EU og partnerne fortsat er rede til at leve op til de forpligtelser, som de allerede har påtaget sig. I takt med at den politiske situation stabiliserer sig, og partnerlandene gør fremskridt med overgangen til demokrati, skulle regeringerne blive bedre i stand til at udnytte de fordele, som EU kan tilbyde, og give nye impulser til deres deltagelse i det regionale samarbejde.

## **2.8. Håndtering af konflikter i nabolandene**

72. Det er en vigtig del af EU's politik at håndtere de langvarige konflikter i naboområdet – Moldova, Sydkaukasus, Mellemøsten. EU's **FUSP/FSFP**-engagement vil fortsat være en fast bestanddel af ENP. Tilstedeværelsen af FSFP-missioner i nabolandene afspejler EU's samlede, flerfacetterede strategi på dette område, der omfatter sikkerhedsspørgsmål, retsstaten og civil krisestyring.
73. EU's særlige repræsentant for Sydkaukasus og krisen i Georgien spillede fortsat en vigtig rolle for EU's bestræbelser på at løse konflikterne i Georgien og Nagorno-Karabakh. Sammen med FN og OSCE var den særlige repræsentant medformand for de internationale drøftelser i Genève om krisen i **Georgien**. Disse drøftelser er for øjeblikket det eneste forum for dialog mellem de georgiske myndigheder og løsrivelsesregionerne Abkhasien og Sydossetien, selv om den nye georgiske regering har tilkendegivet, at den agter at etablere direkte kommunikationskanaler med repræsentanterne for de facto-enhederne. EU's overvågningsmission i Georgien har medvirket til at stabilisere situationen dér gennem sin tilstedeværelse i overvågningsøjemed langs de administrative grænser til løsrivelsesregionerne.
74. Med hensyn til **Nagorno-Karabakh** er kontakterne på højt plan med Armenien og Aserbajdsjan blevet fortsat med henblik på at tilskynde til en fredelig løsning på konflikten, navnlig gennem støtte til det arbejde, som OSCE's Minskgruppe udfører. Samtidig med at EU gav sin fulde støtte til Minskgruppens medformænd, tilkendegav EU, at det var rede til at bidrage til at lette forsoning og rehabilitering til støtte for eventuelle fremskridt, der kunne gøres i forhandlingerne. I september 2012 blev anden fase af det EU-finansierede civilsamfundsprogram, det europæiske partnerskab for en fredelig løsning på Nagorno-Karabakh-konflikten (EPNK), lanceret.

---

<sup>14</sup> Syriens deltagelse er for øjeblikket suspenderet, så der er kun et samarbejde mellem 42 lande.

<sup>15</sup> Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om støtte til tættere samarbejde og større regional integration i Maghreb: Algeriet, Libyen, Mauretanien, Marokko og Tunesien (JOIN(2012) 36 endelig af 17.12.2012).

75. Der kom et vist skred i **5+2-processen for løsning af konflikten i Transdnestrien**, der officielt blev genoptaget i december 2011. I januar 2012 nåede de to parter, der mødtes i Odessa, til enighed om en fremgangsmåde baseret på "små skridt" til løsning af praktiske problemer af stor betydning for almindelige borgere. I april vedtog 5+2-forummet ved konsensus procedureregler og en omfattende forhandlingsdagsorden. Forhandlingsdagsordenen omfatter socioøkonomiske, humanitære, juridiske og politiske spørgsmål samt sikkerhedsspørgsmål. Fra da af gav deltagerne i 5+2-forummet deres politiske støtte til de tekniske drøftelser, som blev ført af de forskellige parter. Dette gjorde det muligt at genoptage jernbanegodstransporten gennem Transdnestrien-regionen, og der blev gjort væsentlige fremskridt med uddannelsesspørgsmål og andre socioøkonomiske spørgsmål. I november udvekslede deltagerne, uden at nå til enighed, synspunkter om behovet for at drøfte de politiske aspekter af løsningen på konflikten og den manglende klarhed, der hindrer løsningen af socioøkonomiske og humanitære spørgsmål. EU, der sigter mod at konsolidere stabiliteten i regionen, deltog aktivt i 5+2-forummet og øgede sin tilstedeværelse i felten. Det gjorde den ved at lette deltagelsen af Transdnestrien-baserede virksomheder i handelsstrømmene mellem EU og Moldova og ved at finansiere et stigende antal tillidsskabende projekter på det sociale, sundhedsmæssige, uddannelsesmæssige og humanitære område.
76. Moldova og Ukraine deltog fortsat konstruktivt i arbejdet i EU-grænsemissionen for Moldova-Ukraine (EUBAM). Med støtte fra EUBAM fortsatte toldmyndighederne og grænsebevogtningstjenesten i Moldova med at forbedre deres professionelle kapacitet og det tværfaglige samarbejde internt i landet og med Ukraine. EUBAM støttede fortsat fastlæggelsen af statsgrænsen til Ukraine.
77. Forandringerne i den arabiske verden understregede endnu engang, at det haster med at genoptage forhandlingerne mellem Israel og palæstinenserne. I løbet af 2012 fortsatte EU med at opfordre begge parter til at vende tilbage til forhandlingsbordet i overensstemmelse med Kwartettens erklæring fra september 2011. Til trods for Jordans støtte i begyndelsen af året blev disse forhandlinger beklageligvis ikke genoptaget. EU gentog sin støtte til tostatsløsningen, men gav samtidig udtryk for stigende bekymring over den faktiske udvikling, der truer med at umuliggøre en tostatsløsning. EU slog fortsat til lyd for at løse den **israelsk-palæstinensiske konflikt** ved fredelige bilaterale forhandlinger baseret på folkeretten og de parametre, der allerede er aftalt. Ud over EU's konsekvente praktiske støtte inden for rammerne af ENP blev dens politiske bestræbelser bedst afspejlet i de konklusioner, som Rådet (udenrigsanliggender) vedtog i maj og december 2012.
78. EU bistod endvidere Den Palæstinensiske Myndighed i dens statsopbygningsbestræbelser baseret på retsstatsprincippet og respekten for menneskerettigheder. EU gentog sin opfordring til interpalæstinensisk forsoning og fokuserede på at forebygge ensidige handlinger, der udgør en trussel modmuligheden af en tostatsløsning, navnlig i relation til udvidelsen af israelske bosættelser, herunder i Østjerusalem. EU anerkendte fuldt ud Israels legitime sikkerhedsbehov og fortsatte med at opfordre til en afslutning af blokaden af Gazastriben med det primære mål at forbedre dens uholdbare humanitære situation. EU arbejdede tæt sammen med USA og andre internationale partnere, herunder Kwartetten. EU hilste Jordans og Egyptens mæglingsbestræbelser på at løse konflikten og Den Arabiske Ligas generelle støtte til fredsprocessen i Mellemøsten velkommen.

79. **EUBAM Rafah**-operationerne er suspenderet på grund af Hamas' voldelige overtagelse af Gazastriben i midten af 2007. Den substantielle gennemførelse af mandatet har været indstillet lige siden, men missionen har opretholdt sin kapacitet og sit beredskab til at genoptage sin aktivitet og til på ny at træde i funktion ved grænseovergangen i Rafah, så snart de politiske og sikkerhedsmæssige forhold gør det muligt. I kølvandet på Gazakrisen i november 2012 blev drøftelserne om den mulige reaktivering af EUBAM Rafah genoptaget.
80. Med hensyn til **Syrien** har EU gentagne gange fordømt de igangværende krænkelse af menneskerettighederne, i flere omgange vedtaget restriktive foranstaltninger over for det syriske styre og ydet humanitær bistand til internt fordrevne og flygtninge. EU har taget diplomatiske skridt til at fremme en fredelig løsning på krisen, støtte de særlige udsendinge fra FN og Den Arabiske Liga, deltage i møder i gruppen af Syriens venner og støtte bestræbelserne på at fremme en forenet, repræsentativ opposition. Under hele krisen i Syrien har EU ført an i den internationale humanitære indsats og arbejdet tæt sammen med andre donorer og internationale organisationer for at sikre, at der hurtigt blev skabt klarhed over behovene, og at hjælpen nåede frem hurtigt og effektivt. I 2012 blev der ydet 150 mio. EUR i humanitær bistand til Syrien og nabolandene suppleret med et bidrag på 208 mio. EUR fra EU's medlemsstater. Der er blevet stillet ca. 80 mio. EUR til rådighed inden for rammerne af ENPI og tematiske instrumenter for at dække den syriske befolknings mere langsigtede behov (støtte til civilsamfundet, menneskerettighedsforkæmpere, flygtninge osv.) og for at hjælpe nabolandene med at håndtere tilstrømningen af flygtninge.

### 3. En sammenhængende politik

81. ENP er et udmærket eksempel på en samlet udenrigspolitisk strategi. I samarbejdet med vores naboer benyttes alle de instrumenter og politikker, som EU råder over. EU kombinerer langsigtet politisk associering, handelspolitik, sektorpolitikker og finansielt samarbejde med mere kortsigtede politikker og foranstaltninger under FUSP/FSFP-instrumenterne. Det viser, hvordan en samlet strategi kan benyttes til at tilvejebringe en sammenhængende indsats, som involverer alle relevante EU-aktører. Som bebudet i Kommissionens arbejdsprogram for 2013 er den højtstående repræsentant og Kommissionen for øjeblikket ved at udarbejde en fælles meddelelse, der skitserer, hvordan denne strategi kan videreudvikles.
82. EU arbejder tæt sammen med andre donorlande og internationale aktører om at tackle humanitære kriser, lette overgangen til demokrati og fremme den økonomiske udvikling i partnerlandene. Indsatsen for at sikre bedre synergier og koordination med de vigtigste internationale finansielle institutioner (IFI'er) i ENP-regionen er allerede en vigtig opgave, som vil få stigende betydning fremover. Tidlige konsultationsmekanismer både inden for de nuværende rammer, trepartsaftalememorandummet mellem Kommissionen, EIB-gruppen og EBRD og Luxembourggruppen (EU, IMF, Verdensbanken, Den Internationale Finansieringsinstitution, EIB og EBRD) og øget samarbejde lokalt er afgørende for en bedre tilpasning af politikken til ENP's politiske mål. Den særlige repræsentant for det sydlige Middelhavsområde og Kommissionen sørger for koordination med de internationale finansielle institutioner og G8 inden for rammerne af Deauvilleprocessen. På globalt plan blev der også drøftet politiske spørgsmål vedrørende ENP i forbindelse med det årlige møde med EU's eksekutivdirektører i

Verdensbanken i 2012. Der afholdes også regelmæssigt konsultationer med EU-medlemmerne af EBRD's bestyrelse, og der kan i den forbindelse tages politiske spørgsmål op vedrørende ENP.

83. Det politiske og strategiske partnerskab mellem Europarådet og EU er vedvarende blevet styrket i løbet af de seneste år. Samarbejdet og dialogen med Europarådet bidrager til at nå de fælles målsætninger om større respekt for fælles værdier som menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, demokrati og retsstatsprincippet i landene i regionen. EU arbejder også tæt sammen med OSCE om konfliktløsning inden for rammerne af Minskgruppen og 5+2-processen for løsning af konflikten i Transdnestrien og med såvel OSCE som FN i de internationale drøftelser i Genève om konflikten i Georgien.
84. Europa-Parlamentet, Regionsudvalget og navnlig dens to tilknyttede organer Corleap (Den Europæiske Kommunal- og Regionalkonference for EaP) og Arlem (Euro-Middelhavsforsamlingen af Lokale og Regionale Myndigheder) samt Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg spiller en stadig mere aktiv og vigtig rolle i ENP, idet de bidrager til udviklingen af politisk dialog og bedre integrering af andre dimensioner af samarbejdet i ENP. Dette styrker synergierne i forbindelse med gennemførelsen og formidlingen af politikken yderligere.
85. EU's naboer er også ved at blive partnere på FSFP-området. Ukraine deltager i en række FSFP-missioner. Der er blevet indgået FSFP-rammeaftaler om deltagelse med Ukraine og Moldova, der er forhandlinger i gang med Georgien, og Armenien har også udtrykt interesse.
86. Der er stadig behov for forbedringer. EU vil arbejde videre med spørgsmålet om, hvordan de forskellige aktører kan operere på en mere sammenhængende måde. Det er klart, at EU på en række områder, herunder navnlig på mobilitetsområdet, hvor kompetencen i vigtige politiske spørgsmål henhører under medlemsstaterne, skal arbejde endnu tættere sammen med medlemsstaterne for at leve op til sine forpligtelser over for sine partnere. EU skal også finde ud af, hvordan andre interessenter kan inddrages i udformningen af politikker, f.eks. i udarbejdelsen af handlingsplaner eller associeringsdagsordener.
87. EU-institutionerne og de enkelte EU-medlemsstater skal stræbe efter at skabe størst mulig sammenhæng, hvilket er afgørende for skabelsen af EU-merværdi. EU's delegationer i partnerlandene kommer til at spille en vigtig rolle med hensyn til at samle alle aktører og sikre sammenhæng og synergier på stedet. De bliver også nødt til at påtage sig en større rolle som knudepunkter for partnerlandenes myndigheder, civilsamfundet eller virksomheder med henblik på at få oplysninger om politikker og mulighederne for at søge støtte.

#### **4. Kommende udfordringer**

88. De universelle **værdier**, som EU bygger på, nemlig frihed, demokrati, respekt for menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og retsstatsprincippet, danner grundlaget for ENP. For partnere, som ønsker at komme så tæt på EU som muligt, er det hovedreferencepunktet for deres indenlandske reformer. Denne reformproces skal være inklusiv. Kun hvis hele samfundet, og ikke blot den politiske

elite eller visse dele af det politiske spektrum, træffer dette valg og tilslutter sig ovennævnte universelle værdier, vil processen blive bæredygtig og i sidste ende en succes.

89. "**Mere for mere**"-princippet vil fortsat være et vigtigt element med henblik på at gøre ENP lydhør over for de bestræbelser og de fremskridt, der gøres med demokratiske reformer. Dette princip vil indgå i det nye finansielle instrument for naboskab for perioden 2014-2020 inden for finansielt samarbejde. Princippet er dog ikke begrænset til finansielt samarbejde. Som det fremgår af den fælles meddelelse fra 2011, vil EU navnlig med hensyn til adgang til markeder og bedre mobilitet også tilpasse sit tilbud efter, hvilket reform- og ambitionsniveau dets partnere udviser.
90. Analyser har vist, at når man ser bort fra nogle få lande, der tog de fleste af anbefalingerne til efterretning, er mange af de **vigtigste anbefalinger** ENP-statusrapporterne fra tidligere år fortsat relevante og vil fortsat være omdrejningspunktet for reformprocessen i det eller de kommende år. De meget begrænsede fremskridt i en række partnerlande hen imod de fælles mål og ENP-incidenternes begrænsede virkning i en række af partnerlandene kan nødvendiggøre en kritisk gennemgang af politikken **instrumenter og mekanismer**. EU skal om nødvendigt overveje, hvorvidt EU ved at tilpasse disse instrumenter og mekanismer bliver bedre i stand til at reagere på partnernes forventninger og behov og dermed bidrage til en bedre udnyttelse. Samtidig skal partnerne vise, at de har viljen til at nå de mål, som er aftalt med EU i fællesskab. De prioriteter og reformdagsordener, der er aftalt med EU, skal blive en integrerende del af de nationale reform- og udviklingsstrategier.
91. Det forhold, at **borgerne** får nye muligheder for at rejse, studere og gøre forretninger med EU, er afgørende for formidlingen af de værdier, som EU bygger på. EU bør lægge større vægt på de former for politikker og foranstaltninger, som fokuserer på disse emner. Mobilitet for personer, stipendier til studerende og virksomhedsnetværk kan gøre mere for at få partnerne til én gang for alle at "vælge den europæiske vej" end noget andet. I øst har handlingsplanerne for visumliberalisering vist sig effektive med hensyn til at tilskynde til reformer i partnerlandene. Partnernes fuldstændige gennemførelse af disse reformer skulle bringe udsigten til visumfritagelsesordninger tættere på virkeligheden.
92. Den omstændighed, at ENP har mange facetter, involverer mange aktører og nogle gange er teknisk kompliceret, gør det vanskeligt at **formidle** politikken. EU betragtes imidlertid som et forbillede og en inspiration for borgerne i nabolandene, når det drejer sig om de værdier, der er ligget til grund for ENP, nemlig menneskerettigheder, demokrati, grundlæggende frihedsrettigheder, velstand og solidaritet. Det fremgår af en offentlig meningsmåling, som er blevet gennemført i ENP-partnerlande<sup>16</sup>, at EU opfattes positivt i de fleste af nabolandene<sup>17</sup>. EU forbindes med fremme af menneskerettigheder, solidaritet, velstand, demokrati og ytringsfrihed. Disse værdier og den økonomiske udvikling betragtes som de vigtigste samarbejdsaspekter. Den samme meningsmåling viser dog, at mange mennesker ikke føler sig godt informeret

---

<sup>16</sup> EU Neighbourhood Barometer, foråret 2012 og efteråret 2012.

<sup>17</sup> Bortset fra Egypten og Libyen, hvor flertallet ikke synes at have nogen mening eller ret megen information om EU's image eller forholdet til EU.

om, hvad EU gør i deres lande. Dette understreger behovet for bedre at informere borgerne i partnerlandene om ENP, dens målsætninger og instrumenter samt dens resultater.

93. **Konflikter** er fortsat et problem i nogle områder inden for det europæiske naboskab og kan undergrave de spirende reformprocesser. Det er tvingende nødvendigt og uopsætteligt at fremme fred og stabilitet ved hjælp af de civile og militære midler, som EU råder over, og det kan ikke ignoreres.
94. Ændringer i **partnerlandenes udenrigspolitiske orientering** og stigende inddragelse af andre aktører i regionen kan også gøre EU mindre attraktivt som forbillede og partner. Hvis det sker, vil dette kræve, at EU overvejer, hvordan den kan få en mere multilateral politisk strategi, hvor EU mere systematisk end nu inddrager og samarbejder med de andre aktører, der er aktive i nabolandene, i henseende til tackling af problemer af fælles interesse i samarbejde med partnerlandene selv. I det sydlige Middelhavsområde spiller Tyrkiet, Golfstaterne og organisationer såsom Den Arabiske Liga en mere fremtrædende rolle i bestræbelser på at løse konflikter, de og fremmer deres økonomiske og politiske interesser mere. Oprettelsen af alternative regionale integrationsordninger for de østlige nabolande udgør en ny udfordring. Dannelsen af Den Eurasiske Union mellem Den Russiske Føderation, Hviderusland og Kasakhstan har ændret billedet. Dette opfattes som et forbillede for en politisk og økonomisk udvikling, der er et alternativ til integration i EU. Der er dog et valg, som skal træffes. F.eks. vil medlemskab af toldunionen, der er en del af Den Eurasiske Union, udelukke økonomisk integration i EU gennem en vidtgående og bred frihandelsaftale.

## 5. Konklusion

95. Selv om de principper og målsætninger, der ligger til grund for ENP, fortsat er relevante for alle partnere og alle dele af politikken, er EU's forhold til hver enkelt partner enestående, og instrumenterne i ENP er skræddersyet, så de passer til hvert enkelt forhold. ENP giver EU en værktøjskasse med instrumenter, der gør det muligt for EU at tilpasse sin politiske strategi og indsats til partnernes individuelle situation og deres forventninger til deres forhold til EU. EU bliver i stigende grad nødt til at differentiere sin politiske indsats afhængigt af partnernes forskellige udvikling, ambitioner og behov.
96. Partnerne bør ikke mindske deres ambitioner og vilje til at reformere deres samfund og deres politiske og økonomiske systemer. Dette er fortsat afgørende for, at deres befolkningers forhåbninger kan indfries, og deres behov opfyldes. En fornyet politisk vilje til konkret at gennemføre ofte vanskelige reformer er af afgørende betydning. EU skal for sit vedkommende fortsat indfri sine løfter om stærkere politisk associering, større økonomisk integration og støtte til reformer.