

## Grund- og nærhedsnotat – Mod en ny europæisk naboskabspolitik

JOIN (2015) 6

*Nyt notat*

### 1. Resumé

*Kommissionen og den Fælles Udenrigstjeneste har lanceret en offentlig høring om en ny europæisk naboskabspolitik. Formålet med høringen er at indbente synspunkter fra så bred en kreds af interessenter, herunder naboskabslandene, som muligt. Høringsfristen udløber den 30. juni 2015. Bidragene fra den offentlige høring vil blive brugt i arbejdet med at formulere en ny naboskabspolitik. Kommissionen og den Fælles Udenrigstjenestes meddelelse herom kan forventes i løbet af efteråret 2015.*

### 2. Baggrund

Formålet med Naboskabspolitikken er at skabe et nærområde "med velstand og godt naboskab, der bygger på Unionens værdier og er kendetegnet ved tætte og fredelige forbindelser", jf. TEU artikel 8.1. EU's Naboskabspolitik (ENP) blev dannet i forbindelse med EU's udvidelse med ti nye lande i 2004 og omfatter 16 nabolande: seks østlige nabolande (Armenien, Aserbajdsjan, Georgien, Hviderusland, Moldova, Ukraine) og ti sydlige (Algeriet, Egypten, Israel, Jordan, Libanon, Libyen, Marokko, De palæstinensiske Selvstyreområder, Syrien og Tunesien). Formålet var at udvikle tættere forbindelser mellem EU og dens nabolande, herunder ved at give mulighed for tættere økonomisk integration. Naboskabslandene skulle på sin side til gengæld gennemføre politiske, økonomiske og institutionelle reformer og tilslutte sig fælles værdier. Siden blev Naboskabspolitikken udvidet med en regional tilgang – etableringen af Middelhavsunionen og det Østlige Partnerskab i hhv. 2008 og 2009 – ligesom indholdet af politikken blev løbende tilpasset, således at landene fx fik udsigt til brede og vidtgående frihandelsområder og mobilitetspartnerskaber og visumordninger. I kølvandet på det arabiske forår vedtog man desuden i 2011 at indføre princippet om "mere for mere", hvorved de lande, som gennemfører politiske og økonomiske reformer, fremover skal gives adgang til et bredere udsnit af naboskabspolitikens instrumenter, herunder mere finansiel bistand.

Der er nu gjort en del erfaringer med den europæiske naboskabspolitik, der har dannet ramme for EU's dialog med nabolandene i 10 år. I mange lande er udviklingen på landjorden i naboskabslandene dog ikke gået i retning af øget stabilitet, sikkerhed, vækst og demokratisk udvikling, som man havde håbet. EU's naboregioner præges i dag samlet set mere af ustabilitet og krise end af stabilitet, vækst og demokratisk udvikling. På positivsiden tæller dog, at EU's østlige partnerskab, som er en del af den europæiske naboskabspolitik, har dannet rammen om associerings- og vidtgående frihandelsaftaler med Moldova, Georgien og Ukraine, som vil styrke disse landes europæiske politiske og økonomiske integration. Ligeledes er der indenfor rammerne af EU's østlige partnerskab opnået EU-visumfrihed for Moldova, og Ukraine og Georgien stiler mod samme mål, når EU's betingelser herfor er opfyldt. I den sydlige naboskabsregion har naboskabspolitikken generelt været udfordret af krise, omvæltninger og ustabilitet, der har gjort det svært at implementere handlingsplanerne. Der er dog også lyspunkter, hvilket den positive udvikling i Tunesien illustrerer. Situationen i det sydlige naboskabsområde understreger behovet for at gennemgå naboskabspolitikken, således at den

fremadrettet kan være gearret til at støtte de sydlige naboskabslande, der har været gennem krise og omvæltninger.

ENP-modellen trods løbende justeringer blevet kritiseret for at være for ufleksibel og fx ikke givet tilstrækkelig mulighed for at reagere på udviklinger på landjorden mhp. at understøtte positive tendenser efterhånden, som de opstår. Ligeledes er modellen blevet kritiseret for at være for uniform i forhold til de 16 forskellige lande i to meget forskellige regioner. Det har været udfordrende i tilstrækkelig grad at tage højde for de enkelte landes udvikling og behov. Vægten i samarbejdet indenfor EU's østlige partnerskab i de kommende år forventes at ligge på gennemførelse af allerede indgåede aftaler samt reformer. Det vil ikke mindst sige associerings- og vidtgående frihandelsaftaler med Ukraine, Georgien og Moldova. Til det formål vil en europæiske nabopolitik, som fremover i højere grad skræddersys til de enkelte partnerlandes behov, kunne virke mere målrettet og effektivt. Vægten i samarbejdet indenfor EU's sydlige partnerskab forventes i de kommende år at være på folk-til-folk kontakter, støtte til statsopbygning og demokrati, migration o.lign., men også her vil der fremadrettet være grobund for en mere differentieret tilgang til de enkelte lande i regionen.

På ovenstående baggrund forventes den europæiske naboskabspolitik revurderet ultimo 2015. Formålet er få en styrket og mere effektiv ramme for EU's dialog med landene i naboregionen.

### **3. Formål og indhold**

Kommissionens og FUT'ens offentlige høring om en ny europæisk naboskabspolitik blev lanceret den 4. marts 2015 med et fælles høringsdokument. Høringen udløber den 30. juni 2015. Formålet er at få indspil fra en lang række aktører, herunder navnlig partnerlandene, men også civilsamfundsorganisationer, tænketanke m.fl. Høringsprocessen vil munde ud i en fælles meddelelse med forslag til en ny europæisk naboskabspolitik, der forventes lanceret i efteråret 2015.

Selve høringsdokumentet behandler erfaringerne fra den hidtidige europæiske naboskabspolitik og spørger til interessenternes ønsker og forslag til den nye naboskabspolitik. Blandt andet spørges der til de instrumenter, som er en del af naboskabspolitikken, herunder erfaringerne med de landespecifikke handlingsplaner og -statusrapporter, ligesom der oplystes en række spørgsmål omkring erfaringerne med associeringsaftalerne og de vidtgående og brede frihandelsområde, samt sektorsamarbejde og visumliberalisering. Derudover berøres en række spørgsmål omkring sammenhængen mellem den europæiske naboskabspolitik og EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, samt relationen til naboernes naboer og mulighederne for mere folk-til-folk-kontakt.

I høringsdokumentet oplystes fire prioritetsområder, som de indledende sonderinger har peget på som grundlæggende spørgsmål i en revision af den europæiske naboskabspolitik:

- Øget differentiering mellem landene
- Mere fokuseret samarbejde
- Større fleksibilitet
- Større ejerskab og synlighed

Overvejelserne om **øget differentiering** mellem partnerskabslandene har til formål at tage højde for de meget forskellige situationer landene befinder sig i, samt partnerlandenes forskellige ønsker til samarbejdet med EU. For nogle landes vedkommende ønskes så tæt et samarbejde som muligt, og enkelte lande har fx allerede indgående associeringsaftaler og vidtgående/brede frihandelsaftaler. Andre lande har ønsket en anden type samarbejde og relation med EU. Tanken er, at man gennem en mere differentieret – skræddersyet – tilgang til partnerskabet med de enkelte lande i højere grad kan tage hensyn til naboskabslandets ønsker og ambitionsniveau.

Tankerne om et **mere fokuseret samarbejde** med de enkelte partnerskabslande bygger på erfaringer med de nuværende brede samarbejdsrelationer, der tyder på, at handlingsplanerne mellem EU og de enkelte partnerlande har været for omfattende, og at det ville skabe større effekt og mere ejerskab at fokusere på færre, men vigtige emner, der udvælges i fællesskab mellem EU og det pågældende medlemsland. Fremme af handel og økonomisk udvikling; transport og energi; sikkerhedstrusler; god regeringsførelse; migration og mobilitet nævnes som forslag til fokusområder, hvor EU og partnerskabslandene har fælles interesser.

Princippet om **øget fleksibilitet** bygger ligeledes på konkrete erfaringer, der har vist, at man indenfor de retlige rammer af de nuværende partnerskabsinstrumenter har haft svært ved at reagere hurtigt nok på udviklinger i partnerskabslandene. Øget fleksibilitet, herunder i finansieringen, ville fx gøre det muligt at understøtte en konkret, positiv udvikling i et partnerskabsland.

Endelig nævnes øget **ejerskab og synlighed** som fokusområder for en ny naboskabspolitik. Den europæiske naboskabspolitik kritiseres ofte for at mangle forankring og ejerskab i de enkelte partnerlande. Ligeledes har samarbejdet med EU ikke fået den synlighed bredt i civilsamfundet, som er forudsætningen for en bred forankring af relationen til og værdifællesskabet med EU.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om det fælles høringsdokument.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

#### **6. Gældende dansk ret**

Ikke relevant

#### **7. Konsekvenser**

En ny naboskabspolitik for EU forventes ikke at have statsfinansielle, lovgivningsmæssige eller administrative konsekvenser, idet en positiv udvikling i EU's naboregion dog må forventes at få positive konsekvenser for udviklingen i EU og Danmark, gennem fx øget stabilitet i naboregionen og øget samhandel.

I EU's flerårige finansielle ramme for 2014-2020 er der afsat 15,4 milliarder euro til Naboskabsinstrumentet (ENI), der finansierer EU's aktiviteter under den europæiske naboskabspolitik i de 16 naboskabslande.

## **8. Høring**

Høringsdokumentet er sendt i høring hos Specialudvalget for Udviklingsspørgsmål.

## **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Blandt medlemslandene er der en klar erkendelse af, at forholdet til naboområderne er af bred strategisk interesse for EU. Der forventes generel opbakning til de fire principper – øget differentiering, klarere fokus, øget fleksibilitet og større ejerskab og synlighed hos partnerne – som oplystes i høringsdokumentet.

## **10. Regeringens generelle holdning**

Fra regeringens side ser man med bekymring på udviklingen i EU's naboområde og lægger vægt på, at EU prioriterer relationen til EU's nabolande højt med henblik på at skabe en zone med fred, stabilitet og vækst omkring EU. Konkret bakker man fra regeringens side op om at man i den kommende gennemgang af naboskabspolitikken ser nærmere på principperne om større differentiering, mere fleksibilitet og klarere fokus i de enkelte relationer til naboskabslandene, da man finder, at disse principper har potentiale til at skabe større gennemslagskraft og mere ejerskab i partnerlandene. En ny naboskabspolitik bør desuden fortsat lægge vægt på civilsamfundet og folk-til-folk kontakter, samt medtænke ”naboernes naboer” i tilrettelæggelsen af relationen til det enkelte naboskabsland. Endelig ser man fra regeringens side gerne en styrket indsats ift. at tænke strategisk kommunikation ind i naboskabspolitikken, ligesom man lægger vægt på, at naboskabspolitikken samtænkes med EU's øvrige eksterne instrumenter og politikker.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.**

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.