



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 5.10.2005
KOM(2005) 458 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG
EUROPA-PARLAMENTET**

**Samarbejdet mellem EU og Palæstina efter tilbagetrækningen – hen imod en
tostatsløsning**

DA

DA

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Samarbejdet mellem EU og Palæstina efter tilbagetrækningen – hen imod en tostatsløsning

INDLEDNING

Efter en periode på næsten fem år med terrorisme, vold, ødelæggelse af infrastrukturer og økonomisk nedgang på Vestbredden og i Gaza, blev der i 2005 taget fælles initiativer til at videreføre fredsprocessen. Israelerne og palæstinenserne er i den henseende blevet støttet af det internationale samfund.

Israels tilbagetrækning fra Gaza-striben og visse dele af den nordlige Vestbred er et vigtigt skridt og udgør de seneste mange års bedste chance for varig fred i regionen. Kwartettens særlige udsending, James Wolfensohn, arbejder målrettet på at få palæstinenserne og israelerne ud af den politiske blindgyde, som de har befundet sig i siden den anden intifadas begyndelse. Hvis hans anstrengelser krones med succes, kunne det være en afgørende mulighed for at løse konflikten. EU's aktiviteter er baseret på kvartettens køreplan, som er en nødvendig forudsætning for skabelsen af en palæstinensisk stat, og det er et højt prioriteret mål for EU, at der på ny kommer gang i gennemførelsen af denne køreplan.

En positiv udvikling afhænger imidlertid af, om tilbagetrækningen kan give både palæstinenserne og israelerne reelle fordele, og om den dynamik, der skabes i den forbindelse, kan fremme gennemførelsen af køreplanen. Der tænkes her bl.a. på øget sikkerhed for Israel, bedre økonomiske og sociale vilkår i Gaza og på Vestbredden og fremskridt hen imod etablering af en palæstinensisk stat, der kan leve op til sit ansvar og fungere som et moderne demokrati.

EU er palæstinenserne største bidragsyder med en årlig støtte på ca. 500 mio. EUR, hvoraf halvdelen kommer fra EU-budgettet, og resten udgøres af bilaterale EU-medlemsstatsbidrag. EU er også et vigtigt medlem af kvartetten. EU har i den egenskab mulighed for at yde et betydeligt bidrag til skabelsen af en palæstinensisk stat, der lever i fred med Israel. For at udnytte denne mulighed bør Den Europæiske Union nu formulere en integreret mellemsigtet strategi for en tostatsløsning som omhandlet i køreplanen og for dens forbindelser med en fremtidig palæstinensisk stat.

Denne meddelelse indeholder elementer til en integreret og sammenhængende strategi i forhold til Den Palæstinensiske Myndighed og palæstinenserne på Vestbredden og i Gaza-striben. Den indeholder forslag til prioriteter for EU's engagement efter Israels tilbagetrækning fra Gaza-striben og dele af den nordlige Vestbred, bl.a. til støtte for Den Palæstinensiske Myndigheds indsats for at gennemføre reformer og opbygge institutioner. Meddelelsen indeholder også en række centrale om end ikke udtømmende kriterier, hvis opfyldelse Kommissionen anser for at være vigtig for et succesfuldt engagement efter tilbagetrækningen. Kommissionen foreslår at forberede et landstrategipapir for Vestbredden og Gaza-striben på grundlag af de forhold, der redegøres for i denne meddelelse, og som er i tråd med EU's naboskabspolitiske handlingsplan for Den Palæstinensiske Myndighed.

Denne meddelelse dækker ikke de bredere aspekter ved fredsprocessen i Mellemøsten. Kommissionens tjenestegrene samarbejder i forbindelse med denne fredsproces med EU's særlige mellemøstudsending om fastlæggelse af EU's holdning på centrale områder med sigte på formulering af en strategi, der kan anvendes i Mellemøsten efter Israels tilbagetrækning.

1. KVARTETTENS SÆRLIGE UDSENDING MED HENBLIK PÅ TILBAGETRÆKNING

Der er med kvartettens udnævnelse af James Wolfensohn som særlig udsending med ansvar for tilbagetræknings spørgsmål skabt nye rammer for det internationale samfunds indsats på kort sigt. Europa-Kommissionen, som har udsendt medarbejdere, der samarbejder med Wolfensohn's team, koordinerer sin indsats i tæt samarbejde med andre donorer og har desuden øremærket 60 mio. EUR til iværksættelse af quick-start-projekter.

Den særlige udsending har afgrænset seks punkter, eller fælles problemområder, for israelerne og palæstenserne. Det er nødvendigt at finde løsninger på disse områder, således at man kan fastlægge vilkårene for en succesfuld tilbagetrækning og et fremtidigt engagement fra det internationale donorsamfunds side. De seks punkter vedrører grænseovergange, forbindelsen mellem Vestbredden/Gaza, sø- og lufthavne, huse i bosættelserne og drivhusene i bosættelserne.

I forbindelse med aftalerne mellem Israel og Den Palæstinensiske Myndighed om disse punkter yder Kommissionen støtte til toldoperationer ved grænsen og har desuden tilført infrastrukturensressourcer, som kan anvendes til sø- og lufthavne.

Med henblik på perioden efter tilbagetrækningen har kvartettens udsending også fastlagt tre prioriterede områder for Den Palæstinensiske Myndigheds indsats: finanspolitisk stabilisering, en mellemsigtet udviklingsplan og jobskabelse. Kommissionen følger op på disse prioriteter gennem sit bidrag til Verdensbankens trustfond til forvaltning af offentlige midler, da denne multilaterale kanal har vist sig at være det mest effektive instrument under de nuværende omstændigheder, og ved at stille ressourcer til rådighed for quick-start-projekter.

Under forudsætning af, at der gøres fremskridt på de seks områder, foreslår kvartettens udsending, at det internationale samfund fordobler sin årlige støtte til 3 mia. EUR over de næste tre år. Det forslag er blevet godkendt af G8-landene.

Prioriteterne i denne meddelelse er formuleret på baggrund af denne nye kontekst.

2. REFORM AF DEN PALÆSTINENSISKE MYNDIGHED OG FORBEREDELSE AF EN PALÆSTINENSISK STATS OPRETTELSE

Kommissionen er en af de få donorer, som er blevet ved med at støtte den palæstinensiske reformproces under intifadaen, og den har desuden ydet en omfattende nødhjælpsbistand. Det er både sket gennem målrettede institutionsopbygningsprogrammer og ved at knytte reformkrav til sin finansielle støtte til Den Palæstinensiske Myndighed.

Efter tilbagetrækningen står Den Palæstinensiske Myndighed imidlertid stadig over for meget store udfordringer. En af dem er den effektive og fuldstændige varetagelse af ansvaret for sikkerhed og serviceydelser i Gaza. Samtidigt er der behov for et mere omfattende og bæredygtigt program for opbygning af institutioner for en kommende palæstinensisk stat i både Gaza og på Vestbredden.

EU er nødt til i højere grad at koncentrere sin bistand om fremme af Den Palæstinensiske Myndigheds institutionsopbygning. Kommissionens kontor i Jerusalem har efter London-konferencen om palæstinensisk reform udarbejdet en kortsigtet styrestrategi, som er videreformidlet til Den Palæstinensiske Myndighed. I denne strategi beskrives det, på hvilke områder reformbehovet er størst, og der fastlægges retningslinjer for internationale donoreres aktiviteter omfattende kortsigtede reformprioriteter og mulig inddragelse af donorer. Indsatsen på dette område bør suppleres med de investeringer, der er nødvendige for at sætte gang i den palæstinensiske økonomi og for at forbedre vækstmulighederne.

Denne prioritering bør være en forlængelse af den kortsigtede indsats, der skal sikre tilbagetræknings succes, og af EU's rent humanitære bistand.

3. PRIORITETER FOR EU-STØTTEN

De vigtigste institutionsopbygningsprioriteter er allerede beskrevet i EU naboskabspolitiske handlingsplan for Den Palæstinensiske Myndighed. Der fokuseres heri i særlig grad på etablering af et velfungerende retsvæsen, effektiv håndhævelse af lovgivningen og styrkelse af retsstaten, styrkelse af institutionerne og af den administrative kapacitet og udnyttelse af de fremskridt, der allerede er gjort med hensyn til at etablere en ansvarlig forvaltning af de offentlige finanser. Disse prioriteter udgør en rettesnor for Kommissionens programmer for finansiel bistand til palæstinenserne.

Et af de centrale udviklings spørgsmål for Den Palæstinensiske Myndighed er den politiske og økonomiske levedygtighed for den fremtidige stat med indbyrdes forbundne og uadskillelige økonomiske og politiske dimensioner. Den politiske levedygtighed kræver en styrkelse af de demokratiske institutioner, tilstrækkelig kontrol med sikkerhedssituationen, ansvarlighed, en fungerende retsstat, respekt for menneskerettigheder og de grundlæggende frihedsrettigheder og et velfungerende civilsamfund. Den økonomiske levedygtighed afhænger i vid udstrækning af mulighederne for adgang til og fra henholdsvis Gaza og Vestbredden, bevægeligheden på Vestbredden, sammenhængende grænser og økonomisk samspil med Israel.

Med et budgetunderskud på 400 mio. EUR i 2004 er der også behov for egnede skattepolitikker, pålidelig forvaltning af de offentlige finanser og en indsats for at bedre den økonomiske situation og for at fremme handel og investering. Der er blevet brugt og vil skulle anvendes *benchmarks* i forbindelse med ydelsen af budgetstøtte til Den Palæstinensiske Myndighed for at opnå en mere stabil finanspolitisk situation og videreudvikle en gennemsigtig og ansvarlig forvaltning af de offentlige finanser.

Politisk levedygtighed

Politiske prioriteter

– **Styrket legitimitet og ansvarlighed**

Støtte til valgprocessen

– **Styrkelse af retsstaten**

Støtte til den palæstinensiske indsats for at reformere retsvæsenet, udvikling af kortsigtet strategi for konsolidering af retsstaten, herunder bekæmpelse af korrupsion og organiseret kriminalitet

– **Fremme af respekt for menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder**

Fortsat anvendelse af incitamentet i den politiske dialog med Den Palæstinensiske Myndighed og støtte til menneskerettighedsinitiativer fra civilsamfundets side

– **Forbedring af sikkerheden**

Komplementering af den særlige EU-udsendings indsats for at omstrukturere det civile politikorps

– **Inddragelse af civilsamfundet**

Fremme af civilsamfundsinitiativer til støtte for fredsprocessen i Mellemøsten

– **Øget effektivitet i den offentlige administration**

Støtte til indsatsen for at reformere den offentlige administration, herunder gennem *twinning*-foranstaltninger

– **Jerusalem**

Fastlæggelse af en bistandsstrategi for Østjerusalem

– **Behandling af flygtningespørgsmålet i et omfang, som går ud over dækning af rent humane behov**

Bidrag til drøftelser om UNRWA's fremtidige rolle

Indsatsen for at fremme reformen af Den Palæstinensiske Myndighed på kort sigt skal omfatte det endelige mål, som er at sikre politisk levedygtighed. Det bør ske gennem politisk dialog, finansiel bistand, der er forbundet med visse betingelser, og skræddersyede programmer, herunder *twinning*-foranstaltninger, der tager sigte på at:

- styrke legitimitet og ansvarlighed

Den Europæiske Union er på valgområdet gået i spidsen for det internationale samfund. Den er således medformand i valgreformstøttegruppen, yder teknisk bistand til den palæstinensiske valgadministration, bidrager til initiativer til støtte for civilsamfundet og udsendte desuden EU-observatører til præsidentvalget i januar 2005.

Kommissionen udsender formodentlig også EU-observatører til valget til Det Palæstinensiske Lovgivende Råd, der efter planen afholdes i januar 2006. For at Den Centrale Valgkommission kan stå på egne ben er det hensigten, at den nuværende EU-støtte til denne kommission gradvist erstattes af bevillinger fra Den Palæstinensiske Myndigheds budget.

Kriterier for EU's engagement: efterlevelse af henstillingerne i rapporten fra EU's valgobservationsmission om Den Palæstinensiske Myndigheds præsidentvalg i januar 2005.

EU bør efter valget yde bistand til Det Palæstinensiske Rådgivende Råds kapacitetsopbygning for at styrke lovgivningens kvalitet og reformernes effektivitet.

– Styrkelse af retsstaten

Som led i den palæstinensiske reformproces bør Den Europæiske Union øge sin indsats på områder, hvor den allerede er aktiv, og hvor dens støtte kan give mærkbare resultater, navnlig hvad angår konsolidering af retsstaten. Der er allerede gjort en indsats ved hjælp af de betingelser, der er knyttet til EU's budgetstøtteprogram, såsom vedtagelse og gennemførelse af grundloven og loven om retsvæsenets uafhængighed. EUCOPPS (jf. nedenfor) - EU's koordinationskontor til støtte for det palæstinensiske politi – gennemfører også foranstaltninger til modernisering af retsvæsenet. Kommissionens program til kapacitering af retsvæsenet bidrager endvidere til modernisering af hele det palæstinensiske retssystem.

Der er i øjeblikket ved at blive udarbejdet en kortsigtet strategi for gennemførelse af yderligere nødvendige foranstaltninger til konsolidering af retsstaten, for bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet og fremme af opbygningen af et uafhængigt, upartisk og velfungerende retsvæsen. Kommissionen koordinerer i sin egenskab af formand for den lokale reformstøttegruppe vedrørende retsvæsenet arbejdet med den omfattende behovsvurdering og arbejder tæt sammen med det palæstinensiske styringsudvalg, der for nyligt blev nedsat med henblik på reform af retsvæsenet.

Kriterier for et udvidet EU-engagement: Den Palæstinensiske Myndighed skal forpligte sig til at reformere retsvæsenet i overensstemmelse med de prioriteter, der blev godkendt i forbindelse med ENP-handlingsplanen, og til fuldstændig gennemførelse af de relevante bestemmelser i køreplanen.

– Fremme af respekt for menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder

Der vil skulle gøres en yderligere indsats til støtte for indsatsen for at beskytte og fremme menneskerettigheder, herunder foreningsfriheden, ytringsfriheden og uafhængige medier.

I den proces indgår foranstaltninger, der begrænser og bekæmper incitamentet til had og vold. Bekæmpelse af incitamentet til had og vold vil ikke blot kræve et større engagement fra civilsamfundets side, men også en mere integreret tilgang til reform af det palæstinensiske uddannelsessystem og et tilsagn fra Den Palæstinensiske Myndighed om at gennemføre bestemmelserne i ENP-handlingsplanen og køreplanen. Det vil være nødvendigt for at holde gang i fredsprocessen og udvikle en kultur præget af tolerance, moderate holdninger, forståelse og gensidig respekt.

– Forbedring af sikkerheden

For en vellykket gennemførelse af hele reformarbejdet er det af afgørende betydning, at der skabes sikkerhed for alle palæstinensiske borgere gennem opretholdelse af lov og orden, og sikkerheden er derfor også en integrerende del af denne pakke. Kommissionens retslige program udgør et supplement til den indsats, der gøres af EUCOPPS, og af USA's sikkerhedskordinator. EU har med EUCOPPS indgået en langvarig forpligtelse til at støtte omstruktureringen af det palæstinensiske politi. Det vil give en mere effektiv politiservice og medvirke til at forbedre koordineringen af donoraktiviteter på dette område. Forbedret sikkerhed er også den vigtigste prioritet for Israel, som vil blive ved med at evaluere

fremskridtet i fredsprocessen ud fra resultaterne af den indsats, Den Palæstinensiske Myndighed gør for at stoppe tilskyndelser til vold og for at bekæmpe terrorisme.

– Inddragelse af civilsamfundet

Den politiske levedygtighed kan øges ved aktiv inddragelse af civilsamfundet, som er nødvendig for vedholdende støtte til fredsprocessen. Kommissionens partnerskab for fred-program har medvirket til at fremme det israelsk-palæstinensiske samarbejde på et uformelt niveau og til at opretholde dialogen i perioder med intens konflikt. Det partnerskab vil blive videreført i fremtiden.

– Øget effektivitet i den offentlige administration

For at opnå en velfungerende offentlig administration skal der gennemføres reformer i hele den palæstinensiske statsforvaltning. Der bør hurtigt iværksættes foranstaltninger til gennemførelse af reformen i statsforvaltningen og den offentlige administration for at højne serviceniveauet. EU bør støtte denne indsats gennem teknisk bistand, navnlig *twinning*-projekter med medlemsstater, der deler deres ekspertise på særlige områder med Den Palæstinensiske Myndighed.

Kriterier for EU's engagement: øget ansvarlighed i ikke-ministerielle offentlige institutioner, fremskridt med omstrukturering af ministerier

Der er to andre vigtige faktorer i forbindelse med en fremtidig palæstinensisk stats legitimitet og politiske levedygtighed: spørgsmålene vedrørende Jerusalem og flygtningene.

– Jerusalem

EU støtter aktivt den arabiske befolkning i Østjerusalem, og Kommissionen har lige siden 2002 truffet en række foranstaltninger, herunder vedrørende støtte til den private sektor, sociale tjenester, kulturelle aktiviteter og uddannelsesaktiviteter. På trods af det internationale samfunds indsats og forpligtelserne i køreplanen er palæstinensiske institutioner i Østjerusalem som f.eks. handelskammeret forblevet lukket. Der bør ydes yderligere støtte til en integreret udviklingsplan for Østjerusalem. Denne indsats bør være led i en strategi for bistand til Østjerusalem uden dog at foregribe forhandlingerne om byens endelige status.

Samtidigt må Den Europæiske Union søge at opnå større gennemslagskraft med sin kritik af den nyligt øgede bosættelsesaktivitet og af bestræbelserne for at skabe et "fait accompli". Spørgsmålet vedrørende Jerusalems endelige status bliver gradvist mere kompliceret med bygningen af separationsmuren, der går igennem byen.

– Behandling af flygtningeproblemet, der går ud over dækning af øjeblikkelige humanitære behov

Den internationale støtte (herunder også støtten fra EU, som er den største bidragyder) til de palæstinensiske flygtninge kanaliseres hovedsagelig gennem UNRWA. Kommissionens generaldirektorat for humanitær bistand (ECHO) hjælper også aktivt med til at dække de humanitære behov hos palæstinenserne, flygtninge og andre grupper på Vestbredden og i Gaza-striben via ngo'er, de relevante FN-agenturer og Røde Kors-organisationerne. Efterhånden som fredsprocessen skrider frem, vil flygtningespørgsmålet rykke stadig mere i forgrunden, og det samme gælder spørgsmålet om UNRWA's mandat og rolle.

Uden at foregribe resultaterne af kommende forhandlinger, må det konstateres, at flygtningelejre ikke hører hjemme i et uafhængigt Palæstina. Omdannelsen af lejrene til permanente beboelsesområder vil imidlertid kræve store investeringer. Dette er blot et af de mange aspekter i forbindelse med en retfærdig løsning på flygtningespørgsmålet, som vil skulle tages i betragtning.

Økonomisk levedygtighed

På trods af den palæstinensiske økonomis bemærkelsesværdige fleksibilitet er der stadig behov for, at Vestbredden og Gaza bliver økonomisk levedygtige. Der er desuden en stor afhængighed af det israelske marked, og den palæstinensiske indsats for at diversificere markederne bør øges. Kommissionen foreslår at konsolidere de resultater, der er opnået med EU's støtte, og at udvide bistanden, således at der kan skabes et grundlag for en økonomisk levedygtig palæstinensisk stat.

Økonomiske prioriteter

– Udvikling af bilaterale og regionale handelsforbindelser

Forbedring af markedsadgangen for palæstinensiske produkter, levering af teknisk bistand, fremme af dialog for at overvinde administrative og lovgivningsmæssige hindringer, udvikling af scenarier for økonomiske aftaler med Israel og tilskyndelse til integration af den palæstinensiske økonomi i regionen

– Opbygning af toldvæsen

Støtte til toldvæsenet, overvejelser omkring udstationering af eksperter, tilbud om at være til stede som tredjepart

– Genopbygning og forbedringsarbejder på Vestbredden og i Gaza-striben

Tilvejebringelse af midler til quick-start-infrastrukturprojekter og sikring af nye investeringer

– Skabelse af et gunstigt klima for privatsektorinvesteringer

Bistand til palæstinenserne indsats for at revidere lovgivningen

– Støtte til den private sektor

Samarbejde med Den Europæiske Investeringsbank (EIB) om at kombinere lån og gavebistand til privatsektorinvestering, bistand og uddannelse til SMV'er med henblik på at forbedre forvaltningskapacitet og resultater

– Forbedret forvaltning af de offentlige finanser

Støtte til den palæstinensiske indsats for at modernisere skatteadministrationen, bistand til yderligere udvikling af den finansielle kontrol

– Udvikling af en videnbaseret økonomi

Undersøgelse af muligheder for at yde støtte til udrulning af bredbåndapplikationer

– **Hensyntagen til den sociale dimension**

Bidrag til sociale programmer, navnlig Verdensbankens reformprogram på socialsikringsområdet

– Udvikling af bilaterale og regionale handelsforbindelser

Det er EU's mål at afvikle toldbarrierer og etablere et frihandelsområde mellem Den Palæstinensiske Myndighed og EU omfattende alle varer og tjenesteydelser og at fremme handel og investeringer i regionen.

EU har allerede truffet en række foranstaltninger til udbygning af handelsforbindelserne og for at lette markedsgangen for palæstinensiske produkter gennem interimssassocieringsaftalen med Den Palæstinensiske Myndighed om handel og samarbejde. Der blev i januar 2005 vedtaget foranstaltninger til yderligere liberalisering af handelen med landbrugsprodukter, og der vil blive overvejet yderligere foranstaltninger til liberalisering af handelen.

Inden for en bredere regional kontekst vil det også være nødvendigt at tage hensyn til handels- og toldforbindelser mellem Israel og Den Palæstinensiske Myndighed og til det omfang, i hvilket Paris-protokollen om økonomiske forbindelser¹ eventuelt vil blive revideret med henblik på oprettelse af en fremtidig palæstinensisk stat. Målet vedrørende fremme af handel og investering inden for regionen understøtter EU's ønske om, at toldsamarbejdet mellem Den Palæstinensiske Myndighed og Israel skal opretholdes i den nuværende situation. Kommissionen har opfordret de israelske og palæstinensiske myndigheder til at køre videre med toldordningen på kort sigt, indtil parterne i fremtiden indgår andre aftaler.

EU vil forsøge at lette integrationen af Vestbredden og Gaza-striben i de regionale handelsaftaler herunder eventuelt vedrørende oprindelseskumulationen for hele Europa og Middelhavsområdet. EU tilskynder aktivt til israelsk-palæstinensisk samarbejde. Kommissionen har til det formål fået nedsat en trepartsarbejdsgruppe vedrørende handel med deltagelse af de palæstinensiske og israelske myndigheder og eksperter fra Kommissionen. Denne trepartsgruppe vil også se nærmere på, hvordan man kan overvinde administrative og lovgivningsmæssige hindringer for handel og lette gennemførelsen af EU's interimssassocieringsaftale med Den Palæstinensiske Myndighed.

EU bør tilskynde aktivt til samarbejde mellem Den Palæstinensiske Myndighed og dens nabolande for at styrke eksisterende handelsforbindelser og udvikle økonomiske aktiviteter, der kan være til gensidig gavn. Nabolandene bør i den forbindelse opfordres til at begrænse told- og lovgivningshindringer.

Den Palæstinensiske Myndighed er nødt til at være forberedt på fremtidige ansvar på told- og handelsområdet og herunder efterleve internationale handelsregler og styrke den administrative kapacitet. EU vil yde yderligere støtte på disse områder.

Kriterier for EU's engagement: en mærkbar forbedring af sikkerheds- og adgangssituationen i overensstemmelse med henstillingerne i

¹ Paris-protokollen om økonomiske forbindelser, som blev undertegnet i Paris den 29. april 1994, omhandler centrale økonomiske ansvar for Den Palæstinensiske Myndighed og Israel.

verdensbankrapporten til mødet i ad hoc-forbindelsesudvalget (AHLC)² i december 2004 og mærkbare fremskridt på de seks punkter, der er formuleret af kvartettens særlige udsending.

– Opbygning af toldvæsen

Kommissionen yder omfattende støtte til det palæstinensiske toldvæsen og samarbejder med UNCTAD om at indføre et edb-baseret angivelsessystem. Det palæstinensiske toldvæsen kommer efter tilbagetrækningen til at stå over for mange udfordringer. Den Palæstinensiske Myndighed har derfor anmodet om yderligere bistand og tredjepartstilstedeværelse ved de nye toldgrænser.

Kommissionen er parat til at yde yderligere støtte, bl.a. finansiel støtte til udsendelse i overensstemmelse med et veldefineret mandat af toldembedsmænd med henblik på at opbygge tilliden til og øge kapaciteten hos Den Palæstinensiske Myndigheds toldvæsen. Kommissionen vil undersøge dette spørgsmål med medlemsstaterne og kan trække på EU's erfaringer fra indsatsen med at forbedre grænseforvaltningen i central- og østeuropa. En sådan indsats kan suppleres af en mission under den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik (ESDP) med henblik på at yde bistand til grænsekontrol.

Kriterier for EU's engagement: enighed blandt parterne om placering og ordning for grænseovergange og anmodning fra parterne om tredjepartstilstedeværelse. EU bør tilstræbe at få de israelske garantier vedrørende forvaltningen af grænseovergangene til også at dække sø- og lufthavne.

– Genopbygning og forbedringsarbejder på Vestbredden og i Gaza-striben

Tilbagetrækningen fra Gaza og den nordlige del af Vestbredden udgør et nyt incitament for donorerne til igen at gå i gang med genopbygningsaktiviteter. Kommissionen har oprettet en infrastrukturfacilitet med et rammebeløb på 40 mio. EUR under sit program for finansiel bistand i 2005, og anvendelsen heraf skal koordineres med Den Palæstinensiske Myndighed og andre donorer. Der er allerede udvalgt en række projekter vedrørende told, transport og vand- og energiforsyning.

Efterhånden som fredsprocessen skrider frem, bør der planlægges et stort program for genopbygning og forbedringsarbejder for hele det palæstinensiske område omfattende både Gaza og Vestbredden i overensstemmelse med den treårsplan, der er fremlagt af kvartettens særlige udsending. Hvis der sker forbedringer, hvad angår lovgivning og respekt for retsstaten, kan der med genopbygningsindsatsen fokuseres kortsigtet med henblik på hurtigt at sætte gang i den økonomiske udvikling og tiltrække nye investeringer.

En integreret genopbygningsplan vil skulle omfatte transport generelt, herunder genopbygning af Gazas havn og lufthavn, energi, vandforsyning og spildevandsbehandling, forvaltning af fast affald, udvikling af landdistrikter og genopbygning af institutioner, navnlig sikkerhedsfaciliteter og retsbygninger. Det kan kun ske inden for rammerne af en nøje fastlagt

² "Høje bistandsniveauer kan ikke erstatte et positivt økonomisk klima. Hvis og kun hvis parterne tager tilstrækkelige skridt til at bringe økonomien tilbage på en kurs mod bæredygtig vækst, er en donorbistandskonference berettiget". Fra "Stagnation or Revival? Israeli Disengagement and Palestinian Economic Prospects", Verdensbanken, december 2004.

plan omfattende alle de største donorer og internationale finansielle institutioner. Arbejdet kan baseres på anvendelse af den skadevurderingsdatabase, der er oprettet af Kommissionen, og fokusere på fremtidige behov snarere end på blot at erstatte, hvad der er blevet ødelagt.

Kriterier for EU's engagement: forud for større infrastrukturinvesteringer bør der ske en lempelse af bevægelses- og adgangsrestriktionerne for personer og varer, og det skal søges at opnå israelske garantier vedrørende anvendelse af havnen og lufthavnen. Der skal ske koordinering med andre donorer og med ministeriet for planlægning (herunder i forbindelse med en forbedret mellemsigtet udviklingsplan).

– Skabelse af et gunstigt klima for privatsektorinvesteringer

Efterhånden som der gøres fremskridt med freden, bør der også ske en forøgelse af den udenlandske og indenlandske investering på Vestbredden og i Gaza-striben. Der kan forventes palæstinensiske investeringer fra udlandet og interesse fra virksomheder i Israel, de arabiske nabolande og andre i at igangsætte aktiviteter på Vestbredden og i Gaza-striben.

Kriterier for EU's engagement: Forbedret lovgivning og –håndhævelse til fremme af privatsektorinvestering.

De udenlandske investeringer vil navnlig afhænge af, om der gennemføres og håndhæves gennemsigtige og forudsigelige regler. Kommissionen har allerede ydet bistand til udarbejdelse og/eller revision af lovgivning om f.eks. konkurrence og offentlige indkøb. Håndhævelse af lovgivningen vil kræve vidtrækkende reformer i retsvæsenet og sikkerhedssektoren.

– Støtte til den private sektor

På trods af konfliktens ødelæggende konsekvenser for den palæstinensiske økonomi har den private sektor vist sig at være bemærkelsesværdigt fleksibel. Det er navnlig de små og mellemstore virksomheder, der skal trække den økonomiske vækst og fremme den regionale integration og herved bidrage til regional stabilitet, jobskabelse og reduceret afhængighed af beskæftigelsen i den offentlige sektor. Erhvervsuddannelse og mikrokreditter vil kunne være til særlig stor nytte i den forbindelse. Kommissionen vil fortsat støtte Den Palæstinensiske Myndigheds indsats for at fremme aktiviteterne i den private sektor under hensyn til principperne i Euro-Middelhavschartret for virksomheder.

Kriterier for EU's engagement: Den Palæstinensiske Myndighed er nødt til at sætte fart i sine bestræbelser for at skabe et klima, der kan fremme udviklingen i den private sektor, mens Israel skal medvirke til at øge bevægeligheden for varer og tjenesteydelser i overensstemmelse med de seks punkter, der er formuleret af kvartettens særlige udsending.

Den Europæiske Investeringsbank er i øjeblikket ved at revidere betingelserne for at genoptage aktiviteterne på Vestbredden og i Gaza-striben og i Israel. Den Europæiske Investeringsbank og Kommissionen overvejer, hvordan det bedst kan lade sig gøre at kombinere lån og bistand til støtte for privatsektorinvestering og lette de små og mellemstore virksomheders adgang til finansiering. Indsatsen på dette område vil skulle ledsages af støtte til forbedret virksomhedsledelse.

– Forbedret forvaltning af de offentlige finanser

En levedygtig palæstinensisk stat skal have et moderne og gennemsigtigt system til finansiel forvaltning. Ved hjælp af budgetstøttepakken fra EU og medlemsstaterne er der sket forbedringer i forvaltningen af Den Palæstinensiske Myndigheds offentlige finanser. Der mangler imidlertid stadig at blive udviklet et forbedret, gennemsigtigt og ansvarligt system til udarbejdelse af budgetter for og kontrol med de offentlige udgifter, som nyder den palæstinensiske befolknings og det internationale samfunds fulde tillid.

Kriterier for EU's engagement: fremskridt med hensyn til udarbejdelsen og kvaliteten af Den Palæstinensiske Myndigheds fiskale stabiliseringsplan, øget konsolidering af pensionssystemet og forbedret planlægningskapacitet.

Samtidigt skal Den Palæstinensiske Myndighed gøre skatteopkrævningen mere effektiv. Kommissionen bistår i øjeblikket Den Palæstinensiske Myndighed med at indføre et moderne system til skatteopkrævning, som med tiden vil øge indtægtsopkrævningen. Med oprettelsen af en palæstinensisk stat med egne beskatnings- og toldregler vil Den Palæstinensiske Myndighed også blive ansvarlig for opkrævning af moms og told, hvilket er en opgave, der i øjeblikket varetages af de israelske myndigheder på grundlag af Paris-protokollen. Ud over indsatsen for at sikre øget gennemsigtighed med forvaltningen af Paris-protokollen og for at sikre en mere ansvarlig forvaltning af de offentlige midler er der behov for yderligere kapacitetsopbygning for at øge gennemsigtigheden og effektiviteten i de berørte palæstinensiske institutioner, herunder et moderne og pålideligt statistiksystem.

– Udvikling af en videnbaseret økonomi

Der er behov for støtte til udvikling af et videnbaseret samfund gennem videregående uddannelse og erhvervsuddannelse, forskning og udvikling for at styrke og diversificere den palæstinensiske økonomi. EU-støtte i tråd med anbefalingerne i UNDP Human Development Report vil blive ydet efter samme retningslinjer for Vestbredden og Gaza-striben som for andre lande i regionen. Der bør gøres en særlig indsats for at styrke palæstinensisk forskning og udviklingskapaciteten. Hvad angår den særlige geografiske situation for Vestbredden og Gaza-striben, vil det for den enkelte og organisationer m.fl. være muligt at reducere afstande og fysiske barrierer med applikationer som f.eks. bredbåndsforbindelser. Højhastighedsforbindelser vil kunne gøre det muligt for både regeringsinstitutioner og virksomheder at kommunikere og få adgang til tjenester, uanset om de befinder sig på Vestbredden eller i Gaza-striben. Bredbåndsforbindelser vil også kunne gøre det muligt for palæstinenserne at få adgang til avancerede tjenester som f.eks. e-sundhed eller e-læring. Den nuværende internetdækning er imidlertid ekstremt ringe.

– Hensyntagen til den sociale dimension

Social udvikling bør gå hånd i hånd med enhver økonomisk udvikling. Der skal gøres en indsats for at støtte de dele af den palæstinensiske befolkning, der har de største behov, og for at forbedre leve- og arbejdsvilkårene for alle, og det skal søges at modvirke mulige kortsigtede negative konsekvenser af visse reformer.

Der er behov for strukturelle foranstaltninger for at imødekomme store akutte sociale behov, som går ud over den kortsigtede humanitære bistand, der ydes af ECHO og andre donorer. En konsolidering af pensionssystemet vil bidrage til at imødekomme de ældres behov. Der bør også sikres et mindstemål af fysisk og finansiel adgang til samtlige sundheds- og

uddannelses-tjenester. Som led i denne proces bidrager Kommissionen til Verdensbankens program for sociale sikkerhedsnet.

Fremme af aktive beskæftigelsespolitikker og lige muligheder vil bidrage til social udvikling. Foranstaltninger til bekæmpelse af fattigdom som f.eks. mikrokreditter, jobskabelsesordninger på græsrodsniveau eller særlige programmer for samfundsøkonomisk integration af de mest sårbare dele af befolkningen (unge, kvinder og handicappede) bør fremmes for at øge adgangen til basale varer og tjenesteydelser.

4. FREMME AF DET ISRAELSK-PALÆSTINENSISKE SAMARBEJDE

Politikdialoger

Det kan kun lade sig gøre at sikre levedygtigheden for Vestbredden og Gaza-striben, hvis der etableres et ubegrænset og aktivt samarbejde med Israel.

Kommissionen har investeret betydelige ressourcer i at lette samarbejde og etablering af kontakter mellem de israelske og palæstinensiske myndigheder for at fremme dialog og opbygge tillid. Det er sket ved at identificere emner og områder af fælles interesse for begge parter.

Nogle af disse er specificeret i handlingsplanerne for Israel og Den Palæstinensiske Myndighed inden for rammerne af EU's naboskabspolitik. Kommissionen har allerede ydet støtte til afholdelse af trepartsmøder på områderne energi, transport og handel.

Kommissionen er ved at fastlægge et program for energisamarbejde med henblik på at sikre energiforsyningen for begge parter. Der vil i den forbindelse blive oprettet et fælles energikontor, og der bør indgås en handelsaftale om udveksling af elektricitet mellem parterne i overensstemmelse med internationale standarder. Der er også ved at blive oprettet et fælles transportkontor, som skal beskæftige sig med transportinfrastrukturplanlægning og fremme af transport af varer og personer.

Kommissionen håber, at der gøres lignende fremskridt på handelsområdet. En sådan indsats bør fortsættes og intensiveres med henblik på at dække områder som f.eks. toldsamarbejde, miljø, videnskab og teknologi og efter behov spørgsmål vedrørende retsvæsenet og indre anliggender. Der bør også gøres brug af mulighederne for regionalt samarbejde inden for rammerne af EU's naboskabspolitik for Den Palæstinensiske Myndighed, Israel og Jordan.

Tredjepartsmægling som led i fredsprocessen

Hvad angår en sådan indsats fra EU's side, erkender Kommissionen betydningen af tredjepartsmægling i konflikten for at sikre opretholdelse af dialogen og for at øge tilliden mellem parterne. Kvartettens særlige udsending har med sin regelmæssige tilstedeværelse haft en positiv indflydelse med hensyn til den israelske tilbagetrækning fra Gaza og dele af den nordlige Vestbred. Kommissionen har støttet hans indsats både finansielt og ved at udstationere en af sine erfarne medarbejdere. Den ser positivt på, at et nyt mandat for en kvartet-udsending både forlænges og udvides.

Gennemførelse af interimsassocieringsaftalen

Efterhånden som der gøres fremskridt med hensyn til den endelige status, bør EU være parat til at indlede forhandlinger om en egentlig associeringsaftale. I mellemtiden er det nødvendigt at gennemføre konsultationer med både Israel og Den Palæstinensiske Myndighed for at gennemføre EU's interimsassocieringsaftale med PLO (til fordel for Den Palæstinensiske Myndighed) og for at gennemføre den mere effektivt. Konsultationerne bør vedrøre de vanskeligheder, de palæstinensiske producenter og EU-producenterne har med at få adgang til deres respektive markeder (bl.a. på grund af de administrative problemer, eksportørerne står over for ved israelske toldgrænser). EU bør også fortsætte med at øve pres på Israel for at opnå landets uforbeholdne anerkendelse af interimsassocieringsaftalen.

5. ØGET EFFEKTIVITET OG SYNLIGHED I FORBINDELSE MED EU'S INDSATS

For at øge synligheden af EU's indsats og aktiviteter er det nødvendigt at sende tydeligere politiske budskaber, bl.a. på reformområdet. EU bør gøre en større indsats for at fremlægge sine budskaber på en koordineret måde.

International koordinering

Hvad angår bistand, er der allerede etableret et tæt samarbejde med EU's særlige udsending og medlemsstaterne og med internationale partnere, herunder USA, Israel og internationale finansielle institutioner. Kommissionen deltager aktivt i kvartetten og i organer under denne som f.eks. task force'en vedrørende palæstinensisk reform og de lokale donorkoordinationsorganer, herunder det lokale udvalg for bistandskoordinering (LACC). Som opfølgning af London-konferencen om palæstinensisk reform har Kommissionen sammen med Verdensbanken fremlagt forslag til at strømline donorkoordinationsstrukturerne. Kommissionen vil samarbejde tæt med kvartettens særlige udsending og med de lokale koordinationsorganer for at sikre effektiv koordinering af den internationale indsats.

Kommissionen er i jævnlig kontakt med det internationale donorsamfund og med internationale finansielle institutioner og er aktivt involveret i ad hoc-forbindelsesudvalget for Bistand til de Besatte Områder. Der har været et omfattende samarbejde med IMF, navnlig i forbindelse med Kommissionens budgetstøtteprogram for Den Palæstinensiske Myndighed. Kommissionen har sammen med Verdensbanken oprettet en trustfond til offentlig finansiel forvaltning, som bygger på den mekanisme, der er indført i forbindelse med den tidligere budgetstøtte fra Kommissionen. Det var oprindeligt meningen, at trustfonden skulle være en midlertidig foranstaltning til imødegåelse af Den Palæstinensiske Myndigheds underskud på statsfinanserne. Den vil skulle afløses af et mere bæredygtigt instrument.

Et clearing-institut for EU-bistand

Indsatsen for at koordinere medlemsstaternes og EU's støtte bedre til fremme af EU's vigtigste politiske mål ved hjælp af et lokalt *clearing*-institut vil gøre EU's bistand mere synlig. Denne indsats bør omfatte en jævn strøm af information om EU og bilaterale planer og projekter og gøre det nemmere at gennemføre planlægning og at dele byrderne ligeligt under hensyntagen til medlemsstaternes og Kommissionens særlige ekspertise.

Man bør i første række gennemføre de foranstaltninger, der er fastlagt i den kortsigtede styreformsstrategi, der blev udarbejdet af Kommissionens kontor i Jerusalem efter London-konferencen. Medlemsstaterne bør opfordres til at deltage i dette arbejde med det formål at sikre øget kohærens. Forvaltningen af de nationale midler forbliver medlemsstaternes ansvar,

men de nationale bistandsstrategier skal afspejle og være i overensstemmelse med den vedtagne EU-strategi. Der kunne f.eks. nedsættes et politikudvalg med deltagelse af alle bidragsydere med henblik på at sikre koordinering og prioritering af anvendelsen af midler i EU og i forhold til Den Palæstinensiske Myndighed. Et sådant udvalg ville kunne sikre komplementaritet og afgøre, hvor det er mest hensigtsmæssigt at anvende de indsamlede midler eller at anvende samfinansiering. Kommissionen bør indtage en central rolle i forbindelse med anvendelsen af denne mekanisme.

Hvis medlemsstaterne er enige, kunne vi i anden række overveje at udvide anvendelsen af denne mekanisme til andre bistandsområder, f.eks. infrastruktur. På kortere sigt kan der også gøres en indsats for at øge EU-bistandens synlighed og lanceres en oplysningskampagne.

Koordinering af EU's ressourcer kan også ledsages af en *pooling* af oplysninger blandt donorerne for at sikre, at bistanden anvendes efter hensigten.

På mellemlang sigt kan EU overveje at oprette en særlig genopbygningsfond eller et EU-agentur for genopbygning under anvendelse af de positive erfaringer, EU gjorde med genopbygning efter konflikten på Balkan.

Finansielle ressourcer

Det er nødvendigt at opnå øget synlighed til gengæld for ydelse af eventuel supplerende støtte i forlængelse af G8-landenes godkendelse af James Wolfensohn's anmodning om en mærkbar forøgelse af den finansielle støtte. På G8-landenes topmøde i Gleneagles redegjorde Wolfensohn for sin udviklingsplan, hvori der indgår finansiell støtte til Vestbredden og Gaza på 3 mia. EUR årligt i de kommende tre år. Der er tale om en fordobling af det internationale donorsamfunds nuværende bistand. En sådan forøgelse vil kun være mulig, hvis der gøres en fælles indsats med en omfattende fordeling af byrderne, herunder også på de arabiske lande.

Eftersom Kommissionen er palæstinenserne største donor kunne svaret på anmodningen fra kvartetens særlige udsending blive en forøgelse af EU's bistand i størrelsesordenen 200 til 300 mio. EUR pr. år samt en øget bilateral støtte fra medlemsstaterne.

Denne støtte skal målrettes mod de prioriteter, der er opstillet i dette dokument, og anvendes til at sikre budgetmæssig bæredygtighed, styrke institutionerne og forbedre den økonomiske situation gennem øget investering.

For at disse betydelige ekstra ressourcer skal kunne få en indvirkning på den økonomiske situation på Vestbredden og i Gaza er det nødvendigt, at der gøres betydelige fremskridt med sikkerheds- og adgangspolitikken. Dét understregede Verdensbanken i sin 2004-rapport, som blev godkendt af ad hoc-forbindelsesudvalget i december 2004.

Kommissionen vender senest i starten af 2006 tilbage med flere detaljer om forslag vedrørende yderligere ressourcer i 2006-budgettet, som tager hensyn til de tilgængelige finansielle ressourcer, navnlig fleksibilitetsinstrumentet. Der vil i den forbindelse også blive taget hensyn til de fremskridt, der gøres i forbindelse med kvartetudsendingens "seks plus tre punkter", mere detaljerede planer fra palæstinenserne side og yderligere konsultationer med det internationale samfund.

6. KONKLUSION

For at EU kan bruge al sin indflydelse og yde et effektivt bidrag til, at der på ny kommer gang i køreplanen (en nødvendig forudsætning for oprettelsen af en palæstinensisk stat) skal medlemsstaterne og Kommissionen samordne deres holdninger på centrale områder, således at deres budskaber får den størst mulige effekt. Der skal med en sådan samordning navnlig fastlægges en EU-strategi, der kan tages i brug, hvis der ikke længere gøres fremskridt, f. eks. fordi der opstår uro og ny konflikt, hvis der ikke gøres fremskridt med hensyn til de seks fælles punkter, der er fremlagt af kvartettens særlige udsending, James Wolfensohn, hvis der er fortsatte bosættelsesaktiviteter på Vestbredden, eller for at imødegå konsekvenserne af bygningen af separationsmuren.

Kommissionen opfordrer med dette for øje Rådet til at:

- godkende de mål og prioriteter, der er opstillet i denne meddelelse, som udgangspunkt for EU's indsats
- notere sig, at Kommissionen har til hensigt på grundlag af denne meddelelse at forberede et landstrategidokument vedrørende EU-støtte til Vestbredden og Gaza-striben og et flerårigt nationalt vejledende program for Vestbredden og Gaza-striben
- nå til enighed om bedre mekanismer til koordinering af EU-aktioner, som tager hensyn Kommissionens forslag om at fungere som et *clearing*-institut for koordinering for at øge effekten af EU's finansielle bistand
- bekræfte målet angående forhandling af en associeringsaftale med Den Palæstinensiske Myndighed og arbejde for at sikre fuldstændig gennemførelse af EU's interimssassocieringsaftale for Den Palæstinensiske Myndighed og herunder etablere de nødvendige strukturer til gennemførelse af EU's naboskabspolitiske handlingsplan og søge at opnå israelske garantier vedrørende anerkendelse af interimssassocieringsaftalen.

Kommissionen opfordrer budgetmyndigheden til:

- på basis af forslag fra Kommissionen at undersøge behovet for at øge EU's finansielle bistand til palæstinenserne i perioden 2006-2008 i lyset af den treårige palæstinensiske udviklingsplan, der er bebudet af kvartettens særlige udsending.