



EUROPESE
COMMISSIE

HOGE VERTEGENWOORDIGER
VAN DE EUROPESE UNIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN EN
VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 27.3.2014
JOIN(2014) 12 final

**GEZAMENLIJKE MEDEDELING AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN
DE REGIO'S**

**Nabuurschap op de tweesprong:
Tenuitvoerlegging van het Europees Nabuurschapsbeleid in 2013**

{SWD(2014) 69 final}
{SWD(2014) 70 final}
{SWD(2014) 71 final}
{SWD(2014) 72 final}
{SWD(2014) 73 final}
{SWD(2014) 74 final}
{SWD(2014) 92 final}
{SWD(2014) 93 final}
{SWD(2014) 94 final}
{SWD(2014) 95 final}
{SWD(2014) 96 final}
{SWD(2014) 97 final}
{SWD(2014) 98 final}
{SWD(2014) 99 final}
{SWD(2014) 100 final}

1. Inleiding

Met het Europees nabuurschapsbeleid (ENB) wordt beoogd bijzondere betrekkingen tot stand te brengen tussen de EU en haar partnerlanden, waarmee wordt bijgedragen tot de totstandkoming van een ruimte van veiligheid, welvaart en goed nabuurschap. In 2013 is enige vooruitgang bij de verwezenlijking van deze doelstellingen geboekt. De hervormingsinspanningen in zowel de oostelijke als zuidelijke ENB-landen zijn – met steun van de EU - voortgezet. Het was evenwel opnieuw een crisisjaar, door de politieke instabiliteit en de aanhoudend moeilijke sociaaleconomische omstandigheden in een aantal nabuurschapslanden. De veiligheidsproblemen namen - zowel nationaal als regionaal - toe en hebben in sommige landen de resultaten uit eerdere jaren op het gebied van de democratische hervormingen deels tenietgedaan en de vooruitzichten op economisch herstel in het gedrang gebracht.

In deze gezamenlijke mededeling, die vergezeld gaat van een reeks gemeenschappelijke werkdocumenten van de diensten van de Commissie¹, worden de vorderingen beschreven die de EU en de partnerlanden² hebben gemaakt bij de uitvoering van de gezamenlijk overeengekomen hervormingsdoelstellingen en de aanpak van specifieke problemen waarmee beide partijen worden geconfronteerd.

Uit de - zowel positieve als negatieve - ontwikkelingen in 2013 is gebleken dat het succes van het beleid rechtstreeks afhankelijk is van het vermogen en de toezegging van de regeringen om te hervormen en de banden met de EU aan te halen, evenals van hun vermogen om dit beleid uit te leggen en steun onder de bevolking te verkrijgen voor deze agenda. Hoewel het ENB is toegespitst op de ondersteuning - gedurende een langere tijd - van hervormingen en geleidelijke veranderingen, werd het ENB voor enkele problemen gesteld bij het aanzetten van partnerlanden tot het voeren van een beleid dat resulteert in meer veiligheid en meer democratische en economische hervormingen, op momenten van abrupte verandering en inbreuken op de politieke en sociale stabiliteit.

De hervormingspaden en -ambities van de partners ten aanzien van hun betrekkingen tot de EU, en de problemen waar zij worden geconfronteerd, lopen steeds meer uiteen. De keuzes die door enkele landen zijn gemaakt, zullen een grotere differentiatie in de betrekkingen tussen de EU en haar partners vereisen, om niet alleen beter te kunnen inspelen op de verwachtingen en behoeften van elke partner, maar ook om de eigen strategische belangen van de EU veilig te stellen. De EU blijft zich inzetten voor de opbouw van een partnerschap met elk van haar burens, waarbij rekening wordt gehouden met de individuele behoeften, capaciteiten en hervormingsdoelstellingen van deze partnerlanden.

¹ Bij deze gezamenlijke mededeling is voor elk van de 12 partnerlanden een voortgangsverslag gevoegd met een beoordeling van de uitvoering van het ENB in 2013 in de landen waarmee een ENB-actieplan of een daarmee vergelijkbaar document werd overeengekomen, twee regionale voortgangsverslagen over de vooruitgang in 2013 met de tenuitvoerlegging van het Oostelijk Partnerschap en het Partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart, en een statistische bijlage.

² De Europese nabuurschap omvat Algerije, Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Egypte, Georgië, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, de Republiek Moldavië (hierna Moldavië genoemd), Marokko, Palestina (de benaming in dit document houdt geen erkenning in van Palestina als staat en laat de standpunten over de erkenning van Palestina als staat onverlet), Syrië, Tunesië en Oekraïne.

De verwezenlijking van de overeengekomen hervormingsdoelstellingen in de partnerlanden wordt tevens beïnvloed door hun regionale omgeving, de acties van andere belanghebbenden en hun - soms botsende - doelstellingen. Bepaalde oostelijke Europese partnerlanden hebben - naast de nog altijd fragiele aard van hun politieke hervormingen, trage economische groei en structurele economische tekortkomingen - als gevolg van hun streven om de banden met de EU nauwer aan te halen, te maken gehad met onmiskenbare externe druk, zoals mogelijke wijzigingen in de energieprijzen en kunstmatige handelsbelemmeringen. In het zuidelijke nabuurschap hebben de acties van verscheidene regionale of mondiale spelers eveneens een negatief effect op de ontwikkelingen gehad, zoals het conflict in Syrië en de politieke (en economische) crisis in Egypte. Om het ENB doeltreffender en relevanter te maken, zal de EU van haar kant de hand blijven reiken aan en in gesprek blijven met deze regionale en mondiale spelers om te voorkomen dat de hervormingsinspanningen door tegenstrijdige beleidsdoelstellingen worden doorkruist. Zowel de nabuurschapspartners van de EU als hun directe buurlanden zijn gebaat bij democratische en economische hervormingen.

Naar aanleiding van de dramatische gebeurtenissen in de Oekraïne is gebleken hoe een weinig vastberaden regering die het contact met de bevolking verloren had en onder onaanvaardbare externe druk stond, grote politieke en sociale onrust kan veroorzaken.

De EU treedt daadkrachtig op, in samenwerking met haar internationale partners, om de nieuwe autoriteiten van het land te helpen de situatie te stabiliseren, de eenheid van het land te bewaren met volledige eerbiediging van alle gemeenschappen en bevolkingsgroepen, en tegemoet te komen aan de aspiraties van de bevolking. Hiertoe heeft de Europese Commissie op 5 maart 2014 een steunpakket voor Oekraïne vastgesteld³, waarin een groot aantal beleidsmaatregelen en -instrumenten van het Oostelijk Partnerschap vervroegd worden uitgevoerd en worden versterkt. De voorgestelde maatregelen kunnen resulteren in een totale steun gedurende de komende jaren van ten minste 11 miljard euro uit de EU-begroting en van in de EU gevestigde internationale financiële instellingen, naast aanzienlijke financiële steun van het IMF en de Wereldbank. Deze aanpak berust op de wens om Oekraïne te helpen bij de verwezenlijking van zijn ambities, die de burgers en het maatschappelijk middenveld tijdens de gebeurtenissen zonder weerga in Kiev en de rest van het land duidelijk kenbaar hebben gemaakt.

Op 18 maart 2014 heeft de Russische Federatie een verdrag ondertekend met de feitelijke autoriteiten van de Krimrepubliek en de stad Sebastopol, waardoor de Krim met onmiddellijke ingang de facto werd geannexeerd. Zoals Voorzitter van de Europese Raad Herman Van Rompuy en Commissievoorzitter José Manuel Barroso op 18 maart 2014 hebben verklaard, worden noch het illegale en illegitieme referendum in de Krim, noch de resultaten van dit referendum door de Europese Unie erkend. De soevereiniteit, territoriale integriteit en onafhankelijkheid van Oekraïne moeten worden gerespecteerd. De annexatie van de Krim en Sebastopol door de Russische Federatie wordt door de Europese Unie niet erkend en zal in de toekomst ook niet worden erkend.

De Europese Raad is het eens met het standpunt inzake de onwettigheid van het referendum en de daaropvolgende stappen, zoals is gesteld in de conclusies van de Raad van 20 maart 2014. De dag daarop hebben de EU en Oekraïne de politieke bepalingen van

³ SEC(2014) 200.

de associatie-overeenkomst ondertekend en hebben zij bevestigd dat zij vastberaden waren om de resterende onderdelen van de overeenkomst te ondertekenen en af te sluiten, die samen met de politieke bepalingen één enkel instrument vormen. Zoals recentelijk in de conclusies van de Raad Buitenlandse Zaken is uiteengezet⁴, vormt de associatieovereenkomst niet het uiteindelijke doel van de samenwerking tussen de EU en Oekraïne.

Daarnaast vereisen de aanhoudende crises in de zuidelijke nabuurschap, in het bijzonder de aanhoudende burgeroorlog in Syrië en de negatieve gevolgen ervan voor de buurlanden de continue aandacht en betrokkenheid van de EU. Dankzij de bevoegdheden die in het kader van het Verdrag van Lissabon aan de EU zijn toegekend, beschikt de EU thans over een steeds bredere waaier van zowel politieke als technische beleidsinstrumenten. Hierdoor kan de EU een grotere politieke rol vervullen in het transitieproces dat Tunesië, Egypte en Libië momenteel doormaken.

De Hoge Vertegenwoordiger/Vicevoorzitter van de Commissie heeft nauwe banden met de talrijke politieke actoren en heeft bijzonder goede contacten met deze actoren uitgebouwd, zelfs in bijzonder moeilijke omstandigheden, waarvan haar ontmoeting met de heer Morsi misschien het meest prominente voorbeeld is. Dit betekent dat de EU ten aanzien van de autoriteiten onverbloemd haar standpunten kan uiteenzetten wanneer het gaat om waarden die zij belangrijk vindt.

De speciale vertegenwoordiger van de EU voor de zuidelijke nabuurschap Bernardino Leon en de speciale vertegenwoordiger van de EU voor mensenrechten Stavros Lambrinidis hebben ook een unieke rol vervuld door hun goede diensten aan te bieden en de zichtbaarheid van de EU in de regio te versterken.

Ook heeft de EU onmiddellijk substantiële maatregelen getroffen voor de aanpak van de gevolgen van de Syrische burgeroorlog en de toenemende regionale implicaties daarvan, zoals vluchtelingenstromen en het gevaar van onlusten in de buurlanden van de Syrië. De gezamenlijke mededeling "*Naar een omvattende EU-aanpak van de crisis in Syrië*"⁵ ging gepaard met aanvullende financiële steun van 400 miljoen euro in 2013 om de gevolgen van de crisis op te vangen. Indachtig de ongekende gevolgen van de crisis op de Syrische bevolking en de stabiliteit van de buurlanden, was de EU de grootste verstrekker van hulp aan de slachtoffers van de Syrische crisis en heeft zij omvangrijke humanitaire en niet-humanitaire bijstand verleend.

Hoewel de EU in verschillende gevallen de uitdaging kon aangaan en snel kon reageren, moet zij blijven zoeken naar manieren waarop het beleid en de bijbehorende instrumenten beter kunnen worden afgestemd op de zeer uiteenlopende situaties in de partnerlanden en moet zij nagaan hoe sommige beleidsonderdelen eventueel moeten worden aangepast, onder meer door het gebruik van aanvullende beleidsinstrumenten. Bij de ontwikkeling van de wetgeving voor de beleids- en financiële instrumenten van de EU, zoals de kaderwetgeving voor het verlenen van macrofinanciële bijstand, vereenvoudigde procedures op het gebied van het handelsbeleid of inspanningen ten behoeve van snellere besluitvormingsprocedures voor de toepassing van GVDB-instrumenten, moet de

⁴ Conclusies van de Raad over Oekraïne, vergadering van de Raad Buitenlandse Zaken van 10 februari 2014 te Brussel.

⁵ JOIN(2013) 22/2, *Naar een omvattende EU-aanpak van de crisis in Syrië*.

noodzaak om snel te handelen in verschillende soorten situaties, met verschillende soorten besluitvormingsprocedures, in aanmerking worden genomen. Daar moeten de EU-instellingen en lidstaten hun aandacht op richten, zodat de EU beter en sneller kan reageren op ontwikkelingen in haar nabuurschap en op de veranderende behoeften van haar partners.

2. Uitvoering

Net als in 2012 was de vooruitgang die de partnerlanden hebben geboekt in de uitvoering van hun hervormingsverbintenissen zeer wisselend.

In de zuidelijke nabuurschap vormde de algemene politieke situatie vaak een belemmering voor de bereidheid van de partnerlanden om de overeengekomen hervormingsagenda uit te voeren. Tunesië heeft vooruitgang bij de democratische overgang geboekt dankzij de inclusieve dialoog en ondanks de grote veiligheidsdreigingen gedurende 2013. De aanstelling van een nieuwe regering halverwege december en de daarop volgende aanneming van een nieuwe grondwet in januari 2014 waren belangrijke democratische stappen. In Marokko heeft een lastige politieke situatie geresulteerd in een beperkte uitvoering van de verbintenissen die zijn vervat in de constitutionele hervorming van 2011. In Egypte is president Mohammed Morsi na demonstraties van de bevolking en een ultimatum van het leger afgezet en vervangen door een interim-president. Libië kampt nog altijd met ernstige veiligheidsproblemen, met gevolgen in eigen land als in de hele Noord-Afrikaanse regio (bijv. de Sahel en de crisis in Mali). Libanon, waar een nieuwe regering is benoemd, en Jordanië worstelen met de effecten van de Syrische burgeroorlog op hun politieke, economische en sociale stelsels, wat hun vermogen tot de uitvoering van politieke en structurele hervormingen sterk hindert. De VS hebben hun inspanningen voor vrede tussen de Israëli's en de Palestijnen hernieuwd, wat in juli heeft geleid tot hervatting van de onderhandelingen met als doel om binnen negen maanden tot overeenstemming te komen op alle punten met betrekking tot de definitieve status.

In het oosten worden de democratische structuren van sommige ENB-landen sterker, maar werden brede hervormingen soms belemmerd of vertraagd door gevestigde politieke of economische belangen. Moldavië en Georgië hebben de onderhandelingen over de associatieovereenkomsten afgerond en hebben deze overeenkomsten geparafeerd, met inbegrip van diepe en brede vrijhandelszones (AO's/DCFTA's), hebben vooruitgang geboekt op het gebied van de politieke en justitiële hervorming en zijn doorgegaan met de hervormingen ter voorbereiding op de uitvoering van de AO's/DCFTA's. Uit de politieke crisis in Moldavië van begin 2013 bleek evenwel hoe kwetsbaar bepaalde overheidsinstellingen zijn voor de gevestigde belangen, de beperkingen van het constitutionele stelsel van controles en evenwichten en het nog steeds fragiele karakter van de resultaten die in het kader van de hervormingen zijn geboekt. De verkiezingen in Georgië in het najaar van 2013 waren de tweede democratische machtsoverdracht in het land van de afgelopen 18 maanden en luidden een aanzienlijke constitutionele verschuiving in van een semi-presidentieel naar een parlementair systeem. Armenië heeft in februari 2013 presidentsverkiezingen gehouden die ondanks resterende inbreuken over het algemeen behoorlijk georganiseerd waren en waarbij de fundamentele vrijheden in acht werden genomen. Armenië had onderhandeld over een AO/DCFTA, maar heeft deze na zijn besluit om zich bij de Euraziatische douane-unie aan te sluiten, niet geparafeerd. Het hervormingsproces in Oekraïne is na het opschorten van de voorbereidingen voor de ondertekening van de associatieovereenkomst volledig stilgevallen. Deze opschorting

heeft geleid tot massale protesten vanuit de bevolking (de zogeheten 'Euromaidan') ter ondersteuning van een politieke associatie met en economische integratie in de EU. Azerbeidzjan dient aanvullende inspanningen te leveren om de fundamentele rechten en vrijheden beter te waarborgen. Belarus heeft qua politieke hervormingen geen vooruitgang geboekt.

De uitvoering door de afzonderlijke landen van de belangrijkste aanbevelingen uit 2013

Armenië heeft enkele van de belangrijkste aanbevelingen opgevolgd. Het land heeft een werkgroep opgericht die voorstellen gaat indienen als reactie op de aanbevelingen van de OVSE/het ODIHR inzake verkiezingen. Ondanks enige maatregelen tegen de corruptie op hoog niveau bleef het optreden van de ethische commissie ondoeltreffend. Het land is doorggegaan met de ontwikkeling van het "radicale afschaffingsprogramma" dat naar verwachting de administratieve lasten zal afbouwen en de kansen op corruptie zal beperken. Het heeft een nieuwe interinstitutionele commissie voor de uitvoering van de nationale strategie ter bescherming van de mensenrechten opgericht. Het heeft amendementen op de wet inzake de alternatieve militaire dienst en een wet inzake gelijke rechten en kansen voor mannen en vrouwen aangenomen. Er was een beperkte vooruitgang wat betreft de hervormingen van het openbaar bestuur en er zijn enige maatregelen genomen ter hervorming van het gerechtelijk apparaat alsmede ter bevordering van de sectorale hervormingen en de aanpassing van de regelgeving aan het *EU-acquis*.

Azerbeidzjan heeft enkele van de belangrijkste aanbevelingen opgevolgd. Het land heeft de problemen met het beheer van de overheidsfinanciën deels aangepakt en heeft ook maatregelen ter bestrijding van de corruptie genomen.

Georgië heeft het merendeel van de belangrijkste aanbevelingen in het ENB-voortgangsverslag van vorig jaar opgevolgd. De presidentsverkiezingen in Georgië werden overeenkomstig de internationale normen georganiseerd. De hervorming van het gerechtelijk apparaat werd voortgezet, alsook de sectorale hervormingen en de aanpassing aan het *EU-acquis*. Georgië heeft actief deelgenomen aan het overleg van Genève en heeft met steun van de EU maatregelen genomen ter verbetering van de leefomstandigheden van de binnenlands ontheemden; bovendien heeft Georgië zich opnieuw bereid verklaard om in een waarachtig overleg te treden met de afgescheiden regio's.

Moldavië heeft het merendeel van de belangrijkste aanbevelingen in het ENB-voortgangsverslag van vorig jaar opgevolgd. Moldavië heeft de uitvoering van het actieplan voor visumliberalisering voltooid, de hervormingen op het vlak van wetshandhaving en justitie verder doorgevoerd, is begonnen met de herstructurering van het kader voor corruptiebestrijding, heeft de uitvoering van het actieplan voor de mensenrechten en het actieplan voor steun aan de Romabevolking geïntensiveerd, heeft de dialoog met Tiraspol in stand gehouden en de uitdagerende regelgevings- en sectorale hervormingen voortgezet.

Oekraïne heeft enkele aanbevelingen uit het vorige voortgangsverslag deels opgevolgd, met name de aanbevelingen die betrekking hadden op de kieswet en -praktijk en de rechterlijke macht, maar de opschorting van de voorbereidingen voor de ondertekening van de associatie-overeenkomst, die ook een diepe en brede vrijhandelsruimte (AO/DCFTA) moet omvatten, hebben de hervormingen volledig doen stilvallen.

Egypte heeft door de politieke gebeurtenissen de belangrijkste aanbevelingen uit het ENB-voortgangsverslag van vorig jaar niet opgevolgd, met uitzondering van de ondertekening van de regionale conventie betreffende de pan-Euro-mediterrane preferentiële oorsprongsregels. Dat betekent dat de meeste aanbevelingen nog steeds gehandhaafd blijven.

Israël heeft enkele van de belangrijkste aanbevelingen uit het verslag van vorig jaar opgevolgd. De regionale conventie betreffende de pan-Europese oorsprongsregels alsook de uitgebreide burgerluchtvaartovereenkomst met de EU werden ondertekend en de overeenkomst inzake overeenstemmingsbeoordeling en aanvaarding van industrieproducten (OAA) trad in werking.

Jordanië heeft een aantal van de belangrijkste aanbevelingen uit het ENB-voortgangsverslag van vorig jaar opgevolgd en heeft in het bijzonder een corruptiebestrijdingsstrategie aangenomen en de regionale conventie betreffende de pan-Euro-mediterrane preferentiële oorsprongsregels geratificeerd.

Libanon is begonnen met de uitvoering van verscheidene aanbevelingen uit het voortgangsverslag van 2012 en heeft onder meer enige vooruitgang in de OOA-onderhandelingen geboekt en wetgeving opgesteld inzake

overheidsaanbestedingen, de corruptiebestrijding en migrerende werknemers. Die wetgeving is echter niet door het parlement aangenomen.

Marokko heeft het merendeel van de belangrijkste aanbevelingen opgevolgd. Het comité van ministers heeft het regeringsplan inzake gelijkheid en het wetsontwerp voor de oprichting van een autoriteit voor gelijkheid en discriminatiebestrijding (APALD) goedgekeurd. Ook is er vooruitgang geboekt met betrekking tot het kader voor corruptiebestrijding (d.w.z. de status van de desbetreffende instantie). Het nationale handvest inzake de justitiële hervormingen is gepubliceerd en er zijn twee bijbehorende organieke wetten opgesteld. Daarnaast is er een aanvang gemaakt met de DCFTA-onderhandelingen en liggen de voorbereidingen voor een OOA-overeenkomst nog steeds op schema.

Palestina: De Palestijnse Autoriteit heeft de regionale conventie betreffende de pan-Euro-mediterrane preferentiële oorsprongsregels ondertekend en daarmee een van de aanbevelingen uit het ENB-voortgangsverslag van vorig jaar uitgevoerd. Niettemin moet het merendeel van de belangrijkste aanbevelingen nog worden opgevolgd en blijven deze gehandhaafd.

Tunesië heeft hoofdzakelijk resultaten geboekt met betrekking tot de aanbevelingen over de consolidatie van de democratie (goedkeuring van een grondwet en totstandkoming van een rechtskader ter voorkoming van martelingen, alsmede voor de media, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, corruptiebestrijding en een overgangsrechtspraak) en de voorbereiding van de volgende verkiezingen (aanstelling van de leden van de hoogste onafhankelijke verkiezingsinstanties). Wat betreft zijn bilaterale verbintenissen, heeft Tunesië vorderingen gemaakt in de richting van een mobiliteitspartnerschap. Verder heeft Tunesië de regionale conventie betreffende de pan-Euro-mediterrane preferentiële oorsprongsregels ondertekend.

De hoge vertegenwoordiger, de Commissie en de EU-delegaties in de partnerlanden hebben hun inspanningen op het vlak van de toelichting van het beleid bij de partnerlanden en de bevolking verhoogd. Ten behoeve van het Oostelijk Partnerschap heeft de EU in 2013 een 'zichtbaarheidsstrategie' geïntroduceerd. Deze strategie moet ervoor zorgen dat de mensen die geraakt worden door of kunnen profiteren van het Oostelijk Partnerschap naar behoren worden geïnformeerd, niet alleen over de verwachte voordelen op de lange termijn, maar ook over de concrete veranderingen die het beleid in hun land teweeg zal brengen. Voor alle ENB-landen biedt het webportaal van het EU Neighbourhood Info Centre (www.enpi-info.eu) een reeds bestaande online-informatiebron, up-to-date informatie in vier talen over de samenwerkingsprojecten in de ENB-landen. Het Neighbourhood Info Centre is een van de onderdelen van het regionale voorlichtingsprogramma van de ENPI (2011-2013). Dit programma omvat tevens opleiding en netwerkactiviteiten voor journalisten, congressen voor studenten, mediamonitoring en opiniepeilingen in het ENB-gebied.

De belangrijkste boodschappen in de voorlichting van de EU zijn dat het ENB ertoe bijdraagt om van Europa en haar omgeving een betere, veiligere, meer welvarende plek te maken en dat het ENB het leven van mensen verbetert door bij te dragen tot meer democratische, open en gelijke samenlevingen en een grotere welvaart en door netwerken tussen de EU en haar buurlanden op te zetten. De EU benadrukt bovendien dat iedereen, ook belanghebbenden buiten de nabuurschap, voordeel van het ENB ondervindt. Medeverantwoordelijkheid en wederzijdse verantwoordingsplicht vormen de kern van het ENB. Zo bieden associatieovereenkomsten en DCFTA's met onze partnerlanden ook kansen en voordelen voor de burens van de burens. De samenwerking en de creatie van netwerken stoppen niet bij de grens van de ENB-partners, maar reiken verder. Het is een inclusief beleid.

De EU zou de concrete voordelen van haar initiatieven echter wel beter kunnen uitleggen. Zij moet ervoor zorgen dat de voortdurende onderhandelingen snel worden afgerond en dat de overeenkomsten zo spoedig mogelijk van kracht kunnen worden en tastbare

voordelen opleveren. Tegelijkertijd moeten zowel de EU als de lidstaten garanderen dat het beleid aantrekkelijk blijft en inspeelt op de behoeften van hun partners. Vooral op terreinen waarop belangrijke beleidscompetenties bij de lidstaten berusten moet de EU nog nauwer met de lidstaten gaan samenwerken om haar toezeggingen aan de partners gestand te doen.

2.1. Duurzame en blijvende democratie

Ondanks de inspanningen en verbeteringen op bepaalde gebieden vertoonde 2013 over het algemeen een vrij gemengd beeld en een paar zorgwekkende trends. In Georgië, Moldavië, Marokko en Tunesië gaven de autoriteiten duidelijk blijk naar hervormingen te streven. In Egypte hebben de ontwikkelingen gedurende het jaar aangetoond welke risico's en valkuilen een overgang naar democratie kan meebrengen als het proces op een niet-inclusieve, partijdige manier verloopt.

In 2013 zijn er slechts een paar **verkiezingen** in de nabuurschapslanden gehouden. De presidentsverkiezingen in Georgië en in mindere mate Armenië waren ware democratische verkiezingen, terwijl de presidentsverkiezingen in Azerbeidzjan niet volledig aan de internationale normen voldeden. In januari 2014 werd in Egypte een referendum over de grondwet gehouden. De opkomst was relatief laag en tijdens de verkiezingscampagne werd de oppositie weinig ruimte gegund.

De **fundamentele vrijheden** worden in bepaalde delen van de nabuurschap bedreigd, maar een vooruitgang in de behandeling van minderheden, bijvoorbeeld in Moldavië, en de aanneming van een nieuwe grondwet in januari 2014 in Tunesië banen in die landen de weg voor een grotere eerbiediging van de rechtsstaat en bijgevolg voor de democratie en de fundamentele vrijheden.

In een aantal landen is geen verbetering opgetreden en bleven de beperkingen op de **vrijheid van vergadering en vereniging** bestaan. In Egypte kwamen in 2013 ruim 1300 mensen om het leven na het uiteenslaan van demonstraties door de veiligheidstroepen en beperkte een nieuwe wet de vrijheid van vergadering, terwijl een wetsontwerp inzake verenigingen eveneens beperkende bepalingen bevat. Deze wetten zullen in overeenstemming met de onlangs aangenomen grondwet moeten worden gebracht. In Armenië heeft de ombudsman benadrukt dat politiemensen die geweld hebben gebruikt tegen vreedzame demonstranten niet worden vervolgd en dat de rechten van arbeiders en vakbonden worden ingeperkt. In Azerbeidzjan kan betrokkenheid bij een "bij wet verboden samenscholing" volgens het nieuwe wetboek van strafrecht nu twee jaar gevangenisstraf opleveren. In Algerije bevat de wet op vereniging problematische bepalingen en blijft de invoering ervan zeer omstreden; Israël houdt beperkingen op de vrijheid van vergadering in stand. Een wetsvoorstel in Palestina kan de positie van de vakbonden op de Gazastrook verslechteren. Daar waar de vrijheid van vereniging ontbreekt, worden de bescherming en bevordering van de **collectieve rechten** aangetast.

In Oekraïne werd in 2013 en begin 2014 steeds vaker melding gemaakt van intimidatie van journalisten door de politie. In Moldavië en Georgië vonden enkele positieve ontwikkelingen plaats. In Tunesië toonden een aantal opmerkelijke zaken met betrekking tot activisten aan dat de **vrijheid van meningsuiting** - ondanks diepgaande positieve veranderingen - nog altijd niet gegarandeerd is. Soortgelijke gevallen hebben zich in Marokko voorgedaan.

In Belarus bleef de situatie met betrekking tot de eerbiediging van de mensenrechten, de rechtsstaat en de democratische grondbeginselen zorgelijk.

De justitiële stelsels in de hele regio behoeven verdere hervorming. In verschillende landen is de onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat nog altijd niet volledig gegarandeerd. In Egypte, evenals in Israël, Libanon en Jordanië, kunnen burgers nog steeds door een militaire rechtbank worden berecht. Niettemin wordt er in Georgië, Moldavië, Marokko en Oekraïne gewerkt aan hervorming van het gerechtelijk apparaat ter versterking van de rechtsstaat. De aanneming in januari 2014 van een nieuwe grondwet in Tunesië heeft ook de weg vrijgemaakt voor de scheiding van de machten en de rechtsstaat.

Marteling en mishandeling in gevangnissen houden, in uiteenlopende mate, aan in de hele nabuurschap. Niettemin was een nationaal mechanisme ter voorkoming van marteling de eerste en zeer symbolische maatregel die door de Tunesische constituerende nationale vergadering in oktober 2013 werd aangenomen na opheffing van haar schorsing.

In het rechtskader van Moldavië, Oekraïne, Georgië en Marokko, dat nog wel moet worden ingevoerd, werd enige vooruitgang geboekt bij de bestrijding van de **corruptie**. Andere landen, zoals Libanon, Armenië en Azerbeidzjan, ontberen nog altijd sterke, doeltreffende instanties en mechanismen om de corruptie tegen te gaan.

De noodzaak van hervorming van de **politie** teneinde het publieke vertrouwen en de verantwoordingsplicht te herstellen, vormt een punt van zorg in de hele nabuurschap. De mensenrechten worden in de gevangnissen of door de politie en het leger van verschillende landen nog altijd niet geëerbiedigd.

De landen in de nabuurschap vertonen aanhoudende tekenen van **sociale ongelijkheid** en dus van discriminatie van vrouwen en minderheden. **Gendergerelateerd geweld** en discriminatie op grond van seksuele geaardheid tegen lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, transgenders en interseksuelen (LHBTI) vormt een groeiend probleem, met uitzondering van Israël, waar wettelijke discriminatie op grond van de seksuele geaardheid niet bestaat.

De rechten van personen die tot **minderheden** behoren staan in de meeste nabuurschapslanden onder druk. De uitsluiting varieert van toenemend geweld en haatzaaien in de politiek tegen minderheden in Armenië, Oekraïne, Palestina en Israël tot sektarische strijd gedurende heel 2013 in Egypte.

De discriminatie en het geweld tegen **kinderen** worden grotendeels genegeerd, ondanks het feit dat ze in veel nabuurschapslanden, met name waar een conflict of crisis heerst, een probleem vormen. Een toenemend aantal kinderen verlaat de school vroegtijdig of kan geen toegang tot onderwijs krijgen, waardoor zij in de toekomst verstoken blijven van kansen. Deze trend verergert het reeds bestaande probleem van de grote aantallen jongeren die geconfronteerd worden met talrijke belemmeringen op hun weg naar billijke toegang tot fatsoenlijk werk en inkomsten.

2.2 De ondersteuning van het maatschappelijk middenveld

De bereidheid tot hervorming kan niet van buitenaf worden opgelegd en de verwachting van hervormingen moet vanuit de samenleving zelf komen. Door directe betrokkenheid bij de mensen, het bieden van reis- en studiemogelijkheden voor burgers (zo nodig

unilateraal), het bevorderen van het netwerkproces tussen de gemeenschappen (bedrijfsleven, onderzoeksinstituten, universiteiten, kunsten, cultuur enz.) en door de ondersteuning van het maatschappelijk middenveld kan het EU-beleid als een katalysator van dit proces werken.

In het herziene ENB verbindt de EU zich tot een sterk partnerschap met samenlevingen en krijgt de EU de beschikking over aanzienlijk sterkere instrumenten om betrekkingen te onderhouden met en steun te verlenen aan het maatschappelijk middenveld in de ENB-regio's.

De raadpleging van organisaties uit het maatschappelijk middenveld is uitgegroeid tot een vast element van de EU-samenwerking met de nabuurschapslanden. Het maatschappelijk middenveld wordt bij de voorbereiding en programmering van de financiële steun van de EU regelmatig geraadpleegd over beleidspunten en operationele kwesties. De nationale platforms van het Forum van het maatschappelijk middenveld van de landen van het Oostelijk Partnerschap bieden de organisaties uit het maatschappelijk middenveld de unieke gelegenheid om de prioriteiten van het Oostelijk Partnerschap te bespreken en mee te denken over de voortgang in de uitvoering van gezamenlijk overeengekomen hervormingen op het vlak van democratie, goed bestuur en economische ontwikkeling.

In de zuidelijke nabuurschap speelt het maatschappelijk middenveld in verscheidene landen een sleutelrol bij de uitvoering van door de EU gefinancierde sociale programma's (alfabetiseringsprogramma's, kinderopvang, gendergelijkheid enz.). Er zijn ook inspanningen verricht om op regionaal niveau een gestructureerde dialoog tot stand te brengen tussen het maatschappelijk middenveld, de overheden en de EU.

Gedurende 2014 zullen EU-delegaties in de ENB-landen nationale stappenplannen ontwikkelen ten behoeve van de betrokkenheid met het maatschappelijk middenveld. Met de stappenplannen wordt beoogd een gemeenschappelijk strategisch kader te ontwikkelen voor de betrokkenheid op nationaal niveau van de EU-delegaties en -lidstaten bij het maatschappelijk middenveld. Daarnaast blijft de EU haar directe steun aan het maatschappelijk middenveld en de sociale partners versterken, zodat burgers hun zorgen kunnen uiten, kunnen bijdragen aan de beleidsvorming en regeringen ter verantwoording kunnen roepen.

2.3. Duurzame economische en sociale ontwikkeling

Zowel in de oostelijke als de zuidelijke nabuurschap blijft het economische klimaat problematisch. De economische groei van de meeste partnerlanden bleef zwak, niet alleen als gevolg van de recessie in de eurozone en de zwakke groei in Rusland, maar ook door het gebrek aan vooruitgang bij de structurele hervormingen.

De EU is de macro-economische dialogen met al haar burens zowel in het oosten als in het zuiden, met uitzondering van Libië en Syrië, blijven versterken. Deze zijn nuttig voor het in stand houden van een open uitwisseling van standpunten over binnenlandse economische en financiële ontwikkelingen in zowel de partnerlanden als de EU, over de beleidsproblemen waarmee de nabuurschap kampt en over de samenwerking tussen de EU en haar burens. Daarnaast zijn deze dialogen nuttig voor de evaluatie van de uitvoering van de in de ENB-associatieagenda's en -actieplannen vastgestelde economische hervormingsprioriteiten.

In aanvulling op de macro-economische dialogen houdt de Commissie met de partnerlanden die macrofinanciële bijstand (MFB) ontvangen besprekingen over het economisch beleid. De MFB is bedoeld om de partnerlanden financieel te ondersteunen terwijl zij macro-economische onevenwichtigheden aanpakken en op de groei gerichte structurele hervormingen doorvoeren. In 2013 heeft de EU nieuwe programma's voorbereid voor Jordanië en Tunesië, naast de reeds bestaande programma's voor Georgië en Oekraïne. Er hebben in 2013 geen MFB-betalingen aan Oekraïne plaatsgevonden, aangezien dit land geen regeling met het IMF getroffen heeft. Armenië heeft in februari 2013 een verzoek om een MFB-programma ingediend en de Commissie buigt zich momenteel over een voorstel.

Als gevolg van het trage economische herstel en het gebrek aan structurele hervormingen en verbeteringen van het ondernemings- en investeringsklimaat blijven de sociaaleconomische uitdagingen buitengewoon groot. De hoge werkloosheid vormt nog altijd een groot probleem in vooral het zuiden, waar ook de reële lonen opnieuw zijn bevroren of gedaald. Aanzienlijke delen van de bevolking in de meeste ENB-partnerlanden, voornamelijk op het platteland, worden getroffen door armoede. Met name kinderen zijn erg kwetsbaar voor en worden getroffen door armoede. De EU is steun blijven verlenen aan maatregelen voor een betere sociale bescherming, armoedebestrijding en het scheppen van werkgelegenheid.

Bij de samenwerking van de EU met de ENB-partners is lang de nadruk gelegd op de ontwikkeling van de particuliere sector - die essentieel is voor inclusieve economische groei en het scheppen van werkgelegenheid. De ontwikkeling van een levendige particuliere sector, met name door het stimuleren van kleine en middelgrote ondernemingen, kan ondersteuning bieden aan een beter bestuur en democratie. Een sterkere particuliere sector vergroot dankzij het ontstaan van een middenklasse ook het aantal burgers dat voorstander van democratische hervormingen is.

Corruptie blijkt een belangrijk obstakel voor investeringen en bedrijfsvoering, zowel in de oostelijke als in de zuidelijke ENB-landen. Voor het bevorderen van de economische dynamiek, de investeringen en het ondernemerschap en voor het scheppen van de nodige werkgelegenheid is het van essentieel belang om de particuliere sector en de economische voordelen los te koppelen van gevestigde belangen en politieke ambten en de toegang tot justitie te verbeteren.

De EU ondersteunt inclusieve economische ontwikkeling, met name in de privésector, alsmede werkgelegenheid, dankzij de ontwikkeling van het mkb, infrastructurele ontwikkeling en steun aan praktijkopleidingen en ondernemerschap door middel van een reeks beleidsinitiatieven en financiële bijstand.

De DCFTA's, waarover met een aantal ENB-partners is of wordt onderhandeld, kunnen niet alleen de handel liberaliseren, maar ook krachtige instrumenten vormen voor de verbetering van de transparantie en het regelgevingskader in het algemeen. De met de partners overeengekomen ENB-actieplannen vergen aanzienlijke inspanningen op gebieden als ondernemingsbeleid, technische regelgeving en standaarden.

In de zuidelijke nabuurschap heeft de Euro-mediterrane industriële samenwerking lange tijd een kader geboden voor de ontwikkeling van een ondernemingsbeleid op basis van het

Euromediterraan handvest voor het bedrijfsleven, dat momenteel wordt geëvalueerd en herzien, zodat het straks ook onderdelen van de Small Business Act (SBA) omvat⁶. Verscheidene ENB-partnerlanden hebben op grond van de SBA referentiedocumenten vastgesteld om het ondernemerschap te stimuleren en een gunstig bedrijfsklimaat voor groei en werkgelegenheid te scheppen. In de regio van het Oostelijk Partnerschap is in 2012 de eerste SBA-evaluatie afgerond. De gedane aanbevelingen werden door de partnerlanden zeer nuttig geacht en worden momenteel in het merendeel van de landen opgevolgd. Een tweede evaluatie – ter controle van de voortgang van de opvolging – gaat in de eerste helft van 2014 van start.

2.4. Versterking van de handelsbetrekkingen

De EU blijft de belangrijkste handelspartner voor nagenoeg alle ENB-partners.

Met Moldavië, Georgië en Armenië zijn associatieovereenkomsten, inclusief DCFTA's, gesloten (Armenië heeft zich naderhand aangesloten bij de Euraziatische douane-unie, hetgeen onverenigbaar is met de ondertekening van een AO/DCFTA met de EU). Oekraïne heeft besloten de voorbereidingen van de ondertekening van de Associatieovereenkomst/DCFTA op te schorten omdat het land zich naar eigen zeggen zorgen maakt over de potentiële gevolgen van de overeenkomst voor zijn economie en zijn economische betrekkingen met Rusland. In het zuiden zijn de onderhandelingen met Marokko over een DCFTA van start gegaan. Wat de voorbereidingen met Tunesië betreft, is er vooruitgang geboekt, maar door de politieke onzekerheid heeft de aanvang van de onderhandelingen vertraging opgelopen. Jordanië heeft de voorbereidingen voortgezet en heeft hierbij aanzienlijke vorderingen gemaakt. Een eerste bijeenkomst en dialoog over de DCFTA met Egypte heeft in juni 2013 plaatsgevonden, maar na het politieke tumult in de zomer en de regeringswisseling is in 2013 geen verdere vooruitgang meer geboekt.

Met enkele partners kon vooruitgang worden geboekt op het vlak van **de overeenkomsten betreffende de overeenstemmingsbeoordeling en de aanvaarding van industrieproducten** (OAA's). De OAA met Israël is in januari 2013 van kracht geworden. De voorbereidende werkzaamheden aan soortgelijke overeenkomsten met andere partners in het zuidelijke Middellandse Zeegebied worden voortgezet, waarbij de geboekte vooruitgang onderling sterk kan verschillen. Deze overeenkomsten vormen krachtige instrumenten voor hun economische integratie in de EU. De partnerlanden passen hun wetgeving en standaarden aan het *EU-acquis* aan voor de belangrijkste industrietakken waarvoor EU-wetgeving bestaat, samen met hun standaardisatie, accreditatie, overeenstemmingsbeoordeling, metrologie en markttoezicht. In specifieke, door de partners gekozen sectoren kunnen ze met de EU handel drijven onder dezelfde voorwaarden als de EU-lidstaten dat met elkaar doen.

2.5. Migratie en mobiliteit

In 2013 hebben er cruciale ontwikkelingen plaatsgevonden in de samenwerking op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (VVR), vooral met betrekking tot mobiliteit en migratie. Oekraïne en Moldavië zijn de **actieplannen voor visumliberalisering** (VLAP's) blijven gebruiken als instrumenten voor de grondige, structurele hervorming van de bredere VVR-sector, en beide landen hebben aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de

⁶ COM(2008) 394 definitief, "Denk eerst klein" – Een "Small Business Act" voor Europa.

uitvoering van hun VLAP's. Het voorstel van de Commissie om Moldavië op de positieve lijst overeenkomstig Verordening (EG) nr. 539/2001 te zetten en Moldavische burgers met een biometrisch paspoort visumvrij reizen in het Schengengebied toe te staan, is in februari 2014 door het Europees Parlement aangenomen en in maart 2014 door de Raad goedgekeurd.

Deze ontwikkeling is een grote stap voorwaarts op het gebied van de intermenselijke contacten en een positieve stimulans voor de andere partners uit het Oostelijk Partnerschap. Na de overlegging van zijn VLAP in februari heeft Georgië veel vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de benchmarks uit de eerste fase. De **visumversoepelingsovereenkomst tussen de EU en Azerbeidzjan** is in november tijdens de top in Vilnius ondertekend, en het **mobilitieitspartnerschap tussen de EU en Azerbeidzjan** in december. De overnameovereenkomst tussen de EU en Azerbeidzjan is in juli 2013 geparafeerd. Na de top van het Oostelijk Partnerschap in Vilnius zijn de onderhandelingen over visumversoepelings- en overnameovereenkomsten tussen de EU en Belarus van start gegaan.

Belangrijke resultaten werden geboekt in de zuidelijke nabuurschap. In juni is er een **mobilitieitspartnerschap** tussen de EU en **Marokko** gesloten, het eerste mobilitieitspartnerschap met een zuidelijke ENB-partner, en op 3 maart 2014 is er een dergelijk partnerschap met **Tunesië** ondertekend. De uitdaging is nu om de in de mobilitieitspartnerschappen vastgestelde projecten uit te voeren. Ook zijn in december de onderhandelingen over een mobilitieitspartnerschap met **Jordanië** van start gegaan. Het tragische feit dat er een schip met migranten voor de kust van Lampedusa is gezonken, heeft ertoe geleid dat de Commissie een aantal voorstellen⁷ heeft gedaan die in de Europese Raad⁸ van december zijn besproken, met het doel het optreden van de EU te versterken om verder verlies van migrantenlevens in de Middellandse Zee te voorkomen.

Er is behoorlijke vooruitgang geboekt op het gebied van de coördinatie van **socializekerheidsstelsels** in verband met de arbeidsmobiliteit met de zuidelijke partnerlanden. De technische besprekingen over de uitvoering van de bepalingen uit de associatieovereenkomsten met Marokko en Israël zijn afgerond. Met Algerije en Tunesië moeten de technische details nog nader besproken worden.

2.6. Financiële steun

De financiële steun van de EU is belangrijk om de partnerlanden te helpen bij de uitvoering van gezamenlijk overeengekomen doelstellingen en hun hervormingsagenda. Van 2007 tot en met 2013 hebben de partners aanmerkelijk meer financiering ontvangen dan aanvankelijk was geprogrammeerd. In totaal hebben de partners ruim 13 miljard euro ontvangen. Dat is inclusief de aanvullende middelen ten belope van 2,6 miljard euro die onder andere in een reactie op de oprichting van het Oostelijk Partnerschap in 2009, de Arabische revoluties van 2011 en de voortdurende behoeften in Palestina en Syrië zijn vrijgemaakt.

Alleen al in 2013 bedroeg de hulp aan de ENB-partners uit het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI) 2,56 miljard euro, het hoogste jaarbedrag uit de hele

⁷ COM(2013) 869 final over de werkzaamheden van de Taskforce Middellandse Zeegebied.

⁸ Europese Raad van 19/20 december 2013, conclusies, EUCO 217/13.

periode van zeven jaar. Een deel bestond uit aanvullende stimuleringssteun (overeenkomstig de Spring- en EaPIC-programma's) voor de landen die zich het meest inzetten voor hervormingen en die vooruitgang boeken bij de opbouw van een duurzame en blijvende democratie.

De EU heeft tevens via internationale financiële instellingen, met name de EIB en de EBWO, aanzienlijke middelen ter beschikking gesteld, in het bijzonder aan kleine en middelgrote ondernemingen.

In 2013 heeft de EU de algemene herziening van haar financiële instrumenten voltooid in het kader van het gemoderniseerde meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020, met inbegrip van het Europees nabuurschapsinstrument. Door dit nieuwe instrument komt de steun voor onze burens sneller beschikbaar en wordt deze flexibeler, waardoor een betere differentiatie mogelijk wordt en meer stimulansen kunnen worden geboden. Ondanks de financiële crisis en het feit dat de totale EU-begroting over minder middelen beschikt, bedraagt de voor het ENI uitgetrokken financiering 15,4 miljard euro, hetgeen aangeeft welk belang de EU aan de regio hecht.

Het ENI zal het merendeel van de financiering aan de 16 ENB-partners leveren. Het ENI zorgt voor een grotere samenhang tussen het beleid en de financiële steun en stelt mechanismen vast voor de toepassing van de op stimulansen gebaseerde aanpak ter aanmoediging van hervormingen in de partnerlanden. De steun wordt verleend via bilaterale, grensoverschrijdende en meerlandensamenwerkingsprogramma's.

2.7. Sectorale samenwerking

Het ENB biedt de partners door middel van sectoraal beleid een zeer concreet pakket mogelijkheden aan. Dit beleid omvat een breed scala aan beleidsterreinen. Op basis van convergentie met de EU-normen en -standaarden vormen de dialoog over het sectorbeleid en de samenwerking op het gebied van regelgeving fundamentele elementen van het ENB en een praktische toepassing van het EU-beleid in de nabuurschap. Hiermee worden de hervormingen ondersteund die gericht zijn op het garanderen van goed bestuurde instellingen en toegang tot de sociale voorzieningen voor alle burgers, hetgeen moet resulteren in de juiste omstandigheden voor inclusieve economische groei en meer werkgelegenheid.

In de ENB-regio heeft zich een intense politieke activiteit voorgedaan, die de toekomstige koers op het vlak van **energie** en **vervoer** heeft bepaald. Het Energiegemeenschapsverdrag is het belangrijkste kader gebleven voor de samenwerking met de oostelijke partners; de raad van ministers van de Energiegemeenschap heeft besloten het verdrag tot 2026 te verlengen en was verheugd over de aanvraag van Georgië voor het volledige lidmaatschap. Er is overeenstemming bereikt over een lijst grote energie-infrastructuurprojecten. De vaststelling van het definitieve investeringsbesluit door het Shah Deniz II-consortium in december 2013 is een belangrijke stap op weg naar de verwezenlijking van de zuidelijke gascorridor. In juni is er een uitgebreide overeenkomst inzake luchtdiensten tussen de EU en Israël ondertekend. Een uitgebreide overeenkomst inzake luchtdiensten tussen de EU en Oekraïne is geparafeerd tijdens de top in Vilnius, en met Azerbeidzjan en Tunesië vinden onderhandelingen plaats.

Verscheidene partners hebben interministerieel werk verricht met betrekking tot de **klimaatverandering**; zo heeft Jordanië een geïntegreerd beleid betreffende de klimaatverandering vastgesteld. De EU heeft regionale projecten voor technische bijstand

opgestart (Clima East en Clima South). Deze projecten ondersteunen alle inspanningen van de partners voor de overgang naar een koolstofarme ontwikkeling en klimaatbestendigheid. Er zal ook verdere beleidssamenwerking nodig zijn ten behoeve van de onderhandelingen over een nieuwe internationale klimaatovereenkomst die in 2015 in Parijs moet worden gesloten.

Alle partnerlanden nemen zeer actief deel aan de regionale ENB-**milieu**projecten, hetgeen daadwerkelijke vooruitgang oplevert bij de verwezenlijking van een hulpbronnefficiënte economische ontwikkeling en andere beleidsdoelen voor de sector. Op de derde top van het Oostelijk Partnerschap in Vilnius is het milieu als prioriteit erkend en is overeenstemming bereikt over de voortzetting van het proces van onderlinge aanpassing van de regelgeving en convergentie van het beleid. Vijf ENB-landen hebben besloten hun samenwerking met het Europees Milieuagentschap uit te breiden, en een ministersvergadering over het milieu en de klimaatverandering van de UMZ staat voor mei 2014 gepland.

De creatie, samen met de ENB-partners, van een **gemeenschappelijke ruimte voor kennis en innovatie** is verder gevorderd. Deze ruimte zal de EU en haar partners met elkaar verbinden door middel van een beleidsdialoog, nationale en regionale capaciteitsopbouw, samenwerking op het gebied van onderzoek en innovatie en een grotere mobiliteit voor onderzoekers. Binnen het Oostelijk Partnerschap is een nieuw, speciaal aan onderzoek en innovatie gewijd panel opgericht, terwijl de samenwerking in de zuidelijke nabuurschap in het kader van het toezichtcomité voor Euro-mediterrane samenwerking op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling binnen de UMZ is voortgezet. Armenië, Israël en Moldavië hebben een formeel verzoek om toetreding tot het Horizon 2020-programma van de EU voor onderzoek en innovatie ingediend om optimaal gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die dit omvangrijkste onderzoeksprogramma van de EU ooit te bieden heeft. De onderhandelingen met Israël over toetreding tot het programma zijn in december 2013 afgerond, terwijl de officiële besprekingen met Moldavië in januari 2014 van start zijn gegaan.

Onderwijs, jeugdzaken en cultuur zijn punten gebleven waarop de EU en de ENB-partners samenwerken, met de uitwisseling van 3175 studenten en academici binnen Erasmus Mundus. Als gevolg van deze speciale openstelling voor studenten uit de partnerlanden in het zuidelijke Middellandse Zeegebied heeft in 2013 het hoogste aantal studenten uit deze landen tot op heden een beurs ontvangen om een universitaire opleiding in de EU te volgen. De onderwijsministers hebben op hun bijeenkomst binnen de dialoog van het Oostelijk Partnerschap in Jerevan de resultaten van eerdere academische samenwerkingsprogramma's onderstreept en de doelstellingen van het nieuwe Erasmus+-programma goedgekeurd. Ruim 9600 jongeren en jeugdwerkers uit buurlanden en 710 vrijwilligers hebben kunnen profiteren van het programma Jeugd in actie. Op de eerste ministersconferentie over cultuur van het Oostelijk Partnerschap werd het belang van de cultuur voor de menselijke en sociaaleconomische ontwikkeling opnieuw bevestigd.

Het ENB-programma voor **landbouw en plattelandontwikkeling** (Enpard), dat onderdeel vormt van de inzet van de EU voor groei en stabiliteit in de nabuurschap, erkent het belang van de landbouw voor de voedselzekerheid, duurzame ontwikkeling en werkgelegenheid op het platteland. In het Enpard-programma wordt een participatieve methode van beleidsformulering toegepast. Dit sluit goed aan op de bredere uitdagingen waarmee de ENB-landen worden geconfronteerd, maar de uitvoering in de praktijk zal

blijvende politieke steun vereisen. In 2014 gaat de tenuitvoerlegging van Enpard in Marokko, Algerije en Tunesië van start. De eerste bijeenkomst van het panel voor landbouw en plattelandontwikkeling binnen de dialoog van het Oostelijk Partnerschap heeft in mei 2013 plaatsgevonden, en de tweede in januari 2014. De ministersvergadering over landbouw en ontwikkeling van het Oostelijk Partnerschap, waarin de nadruk lag op de tenuitvoerlegging van Enpard, is in januari 2014 in Chisinau gehouden.

De samenwerking op het gebied van de **gezondheid** met de partners van de zuidelijke nabuurschap is versterkt, onder meer door de introductie van een 'Mediterranean Programme in Intervention Epidemiology Training' voor de zuidelijke burens, terwijl de oostelijke burens betrokken werden bij EU-bijeenkomsten van de hiv/aids-denktank en het beleidsforum voor het maatschappelijk middenveld.

De EU heeft haar constructieve samenwerking op het gebied van het **geïntegreerd maritiem beleid** met de ENB-partners uit het Middellandse Zeegebied voortgezet en een uitgebreide dialoog opgestart met de oostelijke partners uit de landen in het Zwarte Zeegebied.

In de loop van 2013 heeft de EU een nieuwe generatie programma's vastgesteld binnen het meerjarig financieel kader 2014-2020; een groot aantal daarvan staat open voor de ENB-partners. De EU blijft binnen het versterkte ENB-kader de partnerlanden aanmoedigen om deel te nemen aan **EU-programma's en -agentschappen**.

2.8 Hervorming van de veiligheidssector en conflictoplossing

De EU ondersteunt de hervorming van de veiligheidsdiensten van voormalige autoritaire regimes tot meer transparante en democratisch gecontroleerde veiligheidssectoren die verantwoording moeten afleggen.

De EU is reeds in verschillende landen, zowel in het oosten (EUBAM Moldavië, EUMM Georgië) als in het zuiden (EUBAM Libië, EUBAM Rafah, EUPOL COPPS in Palestina), betrokken bij grensbeheer-, controle- of -advies-/hulpmissies. Deze missies, die voornamelijk in het kader van het GVDB worden uitgevoerd, worden aangevuld met langetermijnprogramma's die gericht zijn op capaciteitsopbouw en die de weg voor de institutionele hervormingen moeten effenen. In het zuiden is er reeds een samenwerking tot stand gekomen met een aantal landen. In Tunesië hebben Europese deskundigen een evaluatie op voet van gelijkheid uitgevoerd die moet dienen als basis voor de vaststelling van de nationale strategische beleidslijnen. Zo ondersteunt de EU ook de ontwikkeling van een nationale capaciteit voor veiligheid en stabilisatie in Libanon.

In het oosten moedigt de EU de partnerlanden aan tot "hervorming van de veiligheidsdiensten en wetshandhavingsinstanties (inclusief de politie) en totstandbrenging van democratische controle over het leger en de veiligheidsdiensten"⁹. Voor Moldavië werd de hervorming van de veiligheidsdiensten en wetshandhavingsinstanties in 2013 opgestart, en de politie en het grensbeheer zullen vanaf 2014 centraal staan bij de steun van de EU in het kader van het Europees nabuurschapsinstrument (ENI). Naast de ervaring die is opgedaan met het politie-samenwerkingsprogramma van het Oostelijk Partnerschap is er in 2013 een nieuw

⁹ Zie de routekaart voor het Oostelijk partnerschap 2012-2013, SWD(2012) 109 final.

panel opgericht voor de samenwerking op het gebied van het GVDB in het "multilaterale verband" van het Oostelijk partnerschap. Dit panel gaat zich voornamelijk toespitsen GVDB-zaken, met als doel om de oostelijke partners te helpen bij de verbetering van hun capaciteit en hun bijdragen aan GVDB-missies en -operaties en informatie te delen met de andere landen van het Oostelijk partnerschap, EU-lidstaten en de EU-instellingen.

De EU is bovendien een actieve partner gebleven in fora voor internationale conflictoplossing, zoals het internationale overleg van Genève en de 5+2-besprekingen, en is haar volledige steun blijven geven aan de Minsk-groep van de OVSE. De speciale vertegenwoordiger van de EU voor de zuidelijke Kaukasus en de crisis in Georgië hebben de dialoog tussen de partijen vereenvoudigd.

Wat het vredesproces in het Midden-Oosten betreft, is de EU de huidige rechtstreekse onderhandelingen tussen de Israëli's en Palestijnen met de VS als bemiddelaar volledig blijven ondersteunen en heeft zij verschillende malen laten weten alle instrumenten die tot haar beschikking staan te willen inzetten ter ondersteuning van de zoektocht van de partijen naar een uitgebreid akkoord over alle kwesties die verband houden met de definitieve status. In de conclusies van de Raad van december 2013 zijn de ministers van Buitenlandse Zaken van de EU overeengekomen om beide partijen binnen het kader van een akkoord over de definitieve status te voorzien van een pakket zonder weerga aan Europese politieke, economische en veiligheidsgerelateerde steun. De EU is de Palestijnse institutionele opbouw en bestuur, ontwikkeling van de particuliere sector en humanitaire hulp blijven steunen. De EU heeft ook de EUBAM Rafah-missie paraat gehouden, zodat deze opnieuw actief kan worden aan de grensovergang met Rafah zodra de veiligheids- en politieke situatie dit toelaat.

3. De oostelijke en zuidelijke dimensie van het ENB

3.1. Oostelijk Partnerschap

De samenwerking tussen de EU en haar oostelijke Europese partners - Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Georgië, de Republiek Moldavië en Oekraïne - is in 2013 geïntensiveerd. Verscheidene partnerlanden hebben belangrijke stappen voorwaarts gezet in het proces van nauwere politieke banden met en economische integratie in de EU. Een mijlpaal was de derde top van het Oostelijk Partnerschap die op 28-29 november 2013 in het Litouwse Vilnius is gehouden. In Vilnius kon de vooruitgang sinds de tweede top van het Oostelijk Partnerschap in Warschau worden geïnventariseerd en kon de te volgen route voor de komende twee jaar worden uitgestippeld. Hoewel de volgende fase van het Oostelijk Partnerschap zich zal kenmerken door een grotere differentiatie in de bilaterale betrekkingen, is er ook behoefte aan verdere ontwikkeling van een gemeenschappelijke agenda die voor alle zes partnerlanden relevant is. In de toekomst zal het multilaterale verband van het Oostelijk Partnerschap de doelstellingen van het bilaterale verband blijven versterken en tevens de dialoog over en samenwerking op het gebied van een gemeenschappelijk aantal kwesties stimuleren, zoals vastgesteld in de werkprogramma's van de vier thematische platforms van het Oostelijk Partnerschap. Multilaterale ministeriële contacten zijn in dit opzicht van essentieel belang, en voortzetting van de informele dialogen binnen het Oostelijk Partnerschap zal tot de prioriteiten behoren. Deze bijeenkomsten zijn een uitstekende manier gebleken om regelmatige, informele uitwisselingen tussen de ministers van Buitenlandse Zaken over de agenda van het Oostelijk Partnerschap en over buitenlandse politieke kwesties van gemeenschappelijk belang te initiëren, hetgeen bijdraagt tot een groeiende convergentie op politiek en

veiligheidsgebied en een grotere doeltreffendheid van het buitenlandbeleid. Op dezelfde manier moet er naar mogelijkheden worden gezocht voor sectorspecifieke ministersvergaderingen naar het model van de ministersvergadering over vervoer en justitie die in 2013 heeft plaatsgevonden.

In hun mededeling van mei 2011 over het ENB¹⁰ hebben de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger erop gewezen dat de waarden waarop de Europese Unie is gebouwd - vrijheid, democratie, respect voor de mensenrechten en fundamentele vrijheden, en de rechtsstaat - ook de kern vormen van het proces van politieke associatie en economische integratie. Dit zijn ook de waarden die zijn vastgelegd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en waarop de artikelen 8 en 49 zijn gebaseerd.

De prioriteiten voor de werkzaamheden in de komende jaren worden toegelicht in het *Uitvoeringsverslag 2013 inzake het Oostelijk Partnerschap* dat bij deze mededeling is gevoegd.

3.2 Partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart met het zuidelijke Middellandse Zeegebied

In een reactie op de historische gebeurtenissen van 2011 in de Arabische wereld heeft de EU haar partners in het Middellandse Zeegebied ***een partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart*** aangeboden¹¹. De routekaart die in 2012 is vastgesteld bevatte de doelstellingen die binnen het partnership moesten worden nagestreefd. De uitvoering werd in 2013 echter sterk beïnvloed door de aanhoudende en ingrijpende politieke ontwikkelingen in het zuidelijke Middellandse Zeegebied.

In politiek opzicht werd 2013 overheerst door steeds complexere en veranderende situaties in de landen van de zuidelijke nabuurschap, waarvan de regionale integratie steeds problematischer werd. Het aanhoudende conflict in Syrië bleef de situatie in de hele regio bepalen en werkte ook door op de politieke stabiliteit van enkele buurlanden. De regio kampt met een grote vluchtelingenstroom; meer dan 2,5 miljoen mensen zijn uit Syrië naar de buurlanden gevlucht.

De politieke en religieuze polarisatie treft veel landen in het Middellandse Zeegebied, zoals Egypte, waar de gebeurtenissen van juli hebben geleid tot de afzetting van president Morsi. Hoewel er nog steeds vooruitgang werd geboekt met de opbouw en versterking van de institutionele basis voor democratie, verliep dit proces in sommige landen problematisch als gevolg van interne politieke conflicten. De EU is echter standvastig gebleven en heeft de samenwerking met en de bijstand aan de landen in het Middellandse Zeegebied voortgezet en zelfs versterkt door middel van de mechanismen die haar binnen de bilaterale politieke dialogen en bijstandsprogramma's ter beschikking stonden.

De prioriteiten voor de werkzaamheden in de komende jaren worden toegelicht in het *Uitvoeringsverslag 2013 van het partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart* dat bij deze mededeling is gevoegd.

4. De EU als diplomatieke speler die zorgt voor veiligheid

¹⁰ COM(2011) 303 van 25.5.2011, *Inspelen op de veranderingen in onze buurlanden*.

¹¹ COM(2011) 200 van 8.3.2011, *Een partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart*.

De bevordering van stabiliteit, veiligheid en duurzame ontwikkeling lag aan de basis van het ENB en blijft een belangrijke doelstelling van de EU. Veiligheid, in de breedst mogelijke zin van het woord, vereist een transparant bestuur dat rekenschap moet afleggen, eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden en vooruitzichten op het vlak van de economie en werkgelegenheid.

De EU en haar partners in de nabuurschap kampen met oude en nieuwe veiligheidsrisico's in een snel veranderend, complex geostrategisch gebied. Ook terrorisme en georganiseerde misdaad, waaronder de smokkel van mensen, drugs en vuurwapens, vormen een groot gevaar voor de veiligheid. De instabiele veiligheidssituatie, in combinatie met een aantal "bevroren conflicten" die de EU en haar partners ervan weerhouden om optimaal te profiteren van de samenwerking in het kader van het ENB, onderstreept de noodzaak van een verdere verhoging door de EU van haar bijdrage aan de veiligheid in haar nabuurschap en daarmee aan een vergroting van haar eigen veiligheid. Dat is van gemeenschappelijk belang voor de EU en voor een aantal van haar partners, ook voor die partners die tot dusver blijf hebben gegeven van weinig bereidheid, of vermogen, om in het kader van het vernieuwde ENB volwaardige betrekkingen met de EU aan te gaan. De noodzaak om nauwer samen te werken aan de oplossing van de regionale veiligheidsproblemen staat echter buiten kijf. Voor de EU, op basis van haar alomvattende benadering van externe conflicten en crises, en ook voor haar lidstaten door middel van bilaterale inspanningen, is een grote rol weggelegd bij het voorkomen en beheersen van conflicten en hun oorzaken.

De gezamenlijke crisisbeheersing kan worden versterkt door de deelname van de partners aan GVDB-missies aan te moedigen en te bevorderen. De kaderovereenkomsten inzake deelname aan GVDB-missies (KPO's) die de EU heeft gesloten met Oekraïne, Moldavië en Georgië, moeten verder ten uitvoer worden gelegd. De besprekingen over mogelijke KPO's en mogelijke deelname aan GVDB-missies moeten worden voortgezet, in het bijzonder met Jordanië en Marokko.

Als het ENB ook binnen de context van aanhoudende en toenemende veiligheids-, politieke en economische crises voor de partners relevant wil blijven, moet de EU, door middel van het ENB, elke gelegenheid tot actie op basis van diplomatie, conflictpreventie en bemiddeling aangrijpen. Dergelijke actie moet ook de van oudsher bestaande veiligheids capaciteiten bevorderen, bijvoorbeeld op het gebied van militair advies en militaire training, politie, justitie en samenwerking inzake grensbeheer, en moet de partners waar mogelijk helpen bij de uitvoering van hun internationale verplichtingen op het gebied van bredere veiligheidsrisico's krachtens de desbetreffende verdragen. De EU moet haar aandacht in het bijzonder sterker richten op de ondersteuning van hervormingen die leiden tot een meer transparante en democratisch gecontroleerde veiligheidssector die rekenschap moet afleggen, om zowel in het oosten als in het zuiden een klimaat voor meer democratie en inclusieve groei tot stand te brengen.

Doelmatige, duurzame EU-steun vereist een grotere samenhang tussen de algemene strategische en politieke bilaterale doelstellingen, ook op het vlak van het GVDB en de samenwerking met de partnerlanden. Een alomvattende EU-benadering van externe conflicten en crises¹² zal de EU in staat stellen om haar reactie op de specifieke behoeften van de ENB-partners bij crises en in post-crisissituaties aan te passen, waarbij zij een

¹² JOIN(2013) 30 final, *De brede EU-aanpak van externe conflicten en crisissituaties*.

beroep kan doen op al haar bestaande beleids- en financiële instrumenten. Een meer samenhangend, geïntegreerd gebruik van de EU-instrumenten, met inbegrip van de bilaterale activiteiten van EU-lidstaten met partners uit de nabuurschap, zal de capaciteit van de EU vergroten om de problemen en behoeften in de regio zowel op de korte als de lange termijn aan te pakken.

5. Conclusies

Het ENB is een beleid van voortdurende betrokkenheid. De waarde van het beleid schuilt niet uitsluitend in de resultaten van de afzonderlijke componenten (zoals politieke hervorming/democratisering, marktintegratie, grotere mobiliteit en intermenselijke contacten of samenwerking per sector). Het ENB verankert ook landen/samenlevingen in transitie en zelfs in crisissituaties aan de EU doordat het een aantal normen en waarden voorstelt als richtsnoer voor hun hervormingsinspanningen en doordat het netwerken opricht die hen met de EU, en daarbuiten met andere partners, verbinden. Het vormt een kader - dat toewerkt naar en garant staat voor democratie, vrijheid, welvaart en veiligheid voor zowel de EU als haar partners. Hoewel dit een continue toetsing van de juistheid en geschiktheid van het beleid en zijn instrumenten vereist, zijn er dringende redenen waarom het ENB de komende jaren het kader moet blijven voor de betrekkingen van de EU met haar burens.

Tegelijkertijd moet de EU inspanningen leveren voor een grotere samenhang in de doelstellingen van het EU-beleid en moet zij een betere werkwijze ontwikkelen om crises te voorkomen en te reageren op snel veranderende situaties, door aanpassing van haar besluitvormingsprocedures en, zo nodig, door gebruikmaking van aanvullende beleidsinstrumenten. De EU en haar lidstaten moeten hun aandacht richten op manieren om de EU beter te laten reageren op ontwikkelingen in hun nabuurschap en om tegemoet te komen aan de veranderende behoeften van de partners.

Het blijft de doelstelling van de EU om te zorgen voor een relevant en doeltreffend ENB voor al haar partners, ook partners die onder druk staan en kampen met conflicten. Het ENB moet effectief bijdragen aan het voorkomen, beheersen en oplossen van conflicten en moet de partners de juiste stimulansen bieden om democratische, economische en structurele hervormingen tot stand te brengen.