



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.3.2003  
COM(2003) 104 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE  
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT**

**De grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de  
oostelijke en zuidelijke buurlanden**

## **Lijst van afkortingen**

**Acquis:** communautair acquis (wetgeving van de Gemeenschap)

**BBP:** Bruto binnenlands product

**CEES:** Initiatief betreffende een gemeenschappelijke Europese economische ruimte EU/Rusland

**EBWO:** Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling

**EIB:** Europese Investeringsbank

**ERA:** European Research Area (Europese onderzoekruimte)

**EVDB:** Gemeenschappelijk Europees veiligheids-en defensie beleid

**EU:** Europese Unie

**FEMIP:** Faciliteit voor Euro-mediterrane Investerings en Partnerschap

**FTA:** Free Trade Agreement (Vrijhandelsovereenkomst)

**GBVB:** Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU.

**IFI's:** Internationale financiële instellingen

**ILO:** International Labour Organisation (Internationale Arbeidsorganisatie)

**INTERREG:** Communautair programma gericht op het stimuleren van de interregionale samenwerking binnen de EU

**JBZ:** Justitie en Binnenlandse Zaken

**MEDA:** Communautair bijstandsprogramma ten behoeve van de mediterrane landen

**MFA:** EU macro-financial assistance (macro-financiële bijstand)

**NDEP:** Northern Dimension Environmental Partnership (milieupartnerschap voor de noordelijke dimensie).

**NOS:** Nieuwe Onafhankelijke Staten (Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Georgië, Turkmenistan, Kazachstan, Kirgizstan, Moldavië, Tadzjikistan, Oekraïne, Oezbekistan)

**OVSE:** Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

**PCA:** Partnership and Cooperation Agreement (partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst)

**PHARE:** Communautair bijstandsprogramma voor de kandidaat-lidstaten van Midden-Europa

**PRINCE:** Voorlichtingsprogramma voor de Europese burgers

**RTD:** Research and Technological Development (onderzoek en technologische ontwikkeling)

**TACIS:** Communautair programma inzake technische bijstand voor het Gemenebest van Onafhankelijke Staten

**TEN's:** Trans-Europese netwerken

**VN:** Verenigde Naties

**WNOS:** Westelijke Nieuwe Onafhankelijke Staten (Oekraïne, Moldavië, Belarus)

**WTO:** World Trade Organisation (Wereldhandelsorganisatie)

## 1. HET GROTERE EUROPA: DE UITDAGING

Op 1 mei 2004 begint voor de Europese Unie een nieuwe en historisch belangrijke fase. Een tot 25 landen uitgebreide Unie met een totale bevolking van 450 miljoen en een BBP van nagenoeg 10.000 miljard € zal een grondige wijziging in de zin van een toename van het politieke, geografische en economische gewicht van de EU op het Europese continent tot gevolg hebben. De uitbreiding zal de groei en de werkgelegenheid in de EU stimuleren in een klimaat van gemeenschappelijk respect voor dezelfde waarden en fundamentele vrijheden. Nieuwe patronen in het verkeer van personen, kapitaal, goederen en diensten zullen op het gebied van cultuur en tradities een grotere diversiteit tot gevolg hebben. Buiten de EU-grenzen zal de uitbreiding de politieke en economische betrekkingen met andere delen van de wereld een nieuw profiel geven.

De uitbreiding geeft een nieuwe stimulans aan het zoeken van toenadering tot de 385 inwoners van de buurlanden aan de externe land- en zee-grenzen van de EU, te weten Rusland, de westelijke NOS en de zuidelijke mediterrane landen<sup>1</sup>. De toetreding van de nieuwe lidstaten zal voor de Unie aanleiding zijn voor het tot stand brengen van intensievere betrekkingen met de nieuwe buurlanden. In de loop van het komende decennium en daarna zal er een nauwe verwevenheid tot stand komen van de capaciteit van de Unie om voor haar burgers te voorzien in veiligheid, stabiliteit en duurzame ontwikkeling, en haar streven naar nauwe samenwerking met de buurlanden.

Onderlinge afhankelijkheid – op politiek en economisch gebied – tussen de Unie en haar buurlanden is reeds een realiteit. De opkomst van de euro als een belangrijk internationaal betaalmiddel heeft nieuwe kansen op intensievere economische betrekkingen in het leven geroepen. Het geografisch naderbij komen zal tot gevolg hebben dat de uitgebreide EU en de nieuwe buurlanden evenveel belang zullen hebben bij het bevorderen van transnationale handels- en investeringsstromen, alsook meer belang zullen moeten hechten aan een gezamenlijke aanpak van gevaren met een grensoverschrijdend karakter - gaande van terrorisme tot luchtverontreiniging. De buurlanden zijn voor de EU essentieel belangrijke partners voor het aan beide zijden opvoeren van de productie, de economische groei en de buitenlandse handel, het tot stand brengen van een grotere ruimte met politieke stabiliteit en rechtszekerheid, en het bevorderen van de uitwisseling van menselijk kapitaal, ideeën, kennis en cultuur.

De EU heeft, ten opzichte van niet alleen haar burgers en die van de nieuwe lidstaten maar ook ten opzichte haar huidige en toekomstige buurlanden, de plicht de sociale samenhang en economische dynamiek in stand te houden. De EU dient maatregelen te nemen om de regionale en subregionale samenwerking en integratie te bevorderen als belangrijke vereisten voor het komen tot politieke stabiliteit, economische ontwikkeling en de vermindering van armoede en sociale ongelijkheid in onze gezamenlijke leefomgeving.

---

<sup>1</sup> Zuidelijke mediterrane landen: Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Marokko, de Palestijnse Autoriteit, Syrië, Tunesië en de westelijke Nieuwe Onafhankelijke Staten, te weten Oekraïne, Moldavië en Belarus.

Van de kant van de EU zal het nodig zijn deze uitdaging in alle sectoren van het beleid (buitenlandse betrekkingen, veiligheid, handel, ontwikkeling, milieu en andere) te integreren. De Raad Algemene Zaken en Buitenlandse Betrekkingen van november 2002 heeft de daarop betrekking hebbende werkzaamheden op gang gebracht en daarbij in het bijzonder de aandacht gevestigd op de situatie van de nieuwe buurlanden van de Unie, Oekraïne, Moldavië en Belarus. De Europese Raad van Kopenhagen van december 2002 heeft bevestigd dat de Unie de door de uitbreiding geboden kans moet aangrijpen om de betrekkingen met de naburige landen te verbeteren op basis van gemeenschappelijke waarden<sup>2</sup>. De Raad bevestigde dat de Unie vastbesloten bleef **nieuwe scheidslijnen in Europa te vermijden, en stabiliteit en voorspoed binnen en buiten de nieuwe grenzen van de Unie te bevorderen**. De uitbreiding zal de betrekkingen met **Rusland** versterken. De Raad bevestigde eveneens de wens de **betrekkingen met Oekraïne, Moldavië, Wit-Rusland en de zuidelijke mediterrane landen te verbeteren via een langetermijn-benadering die hervormingen, duurzame ontwikkeling en handel bevordert**<sup>3</sup>. De Raad heeft tergelijktijd **opnieuw het Europees toekomstperspectief voor de landen van de westelijke Balkan in het stabilisatie- en associatieproces bevestigd**.

In deze mededeling wordt nagegaan op welke wijze kan worden voorzien in een solider kader voor de betrekkingen van de Unie met de buurlanden welke op dit ogenblik geen vooruitzicht op lidmaatschap van de EU hebben<sup>4</sup>. Zij is derhalve niet van toepassing op de betrekkingen van de Unie met de overige kandidaat-lidstaten, te weten Turkije, Roemenië en Bulgarije, of de landen van de westelijke Balkan. Er wordt in gepleit voor het stimuleren van onderlinge zowel politieke als economische afhankelijkheid als op zich een middel ter bevordering van stabiliteit, veiligheid en duurzame ontwikkeling zowel binnen als buiten de EU. In de mededeling wordt voorgestaan dat **de EU streeft naar de totstandbrenging van een zone van voorspoed en goede nabuurschap – een “kring van vrienden” - met wie de EU nauwe, vreedzame en coöperatieve betrekkingen onderhoudt**.

In ruil voor concrete vooruitgang die van het bestaan van gemeenschappelijke waarden en een daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de politieke, economische en institutionele hervormingen - met inbegrip van aanpassing van de wetgeving aan het acquis - blijkt geeft, zou de EU haar burens uitzicht moeten bieden op een diepere economische integratie in de EU. Met het oog daarop **zou aan Rusland, de westelijke NOS en de zuidelijke mediterrane landen het vooruitzicht moeten worden geboden op een soort participatie in de interne markt van de EU, en op verdere integratie en liberalisatie ter bevordering van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal (de vier vrijheden)**.

---

<sup>2</sup> Met name democratie, eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat, zoals binnen de EU omschreven in het Handvest van de Grondrechten.

<sup>3</sup> Het Europees Parlement heeft eveneens gevraagd om aandacht voor de op de nieuwe buurlanden betrekking hebbende aangelegenheden, meest recentelijk in zijn verslag van 12 februari 2003 over de betrekkingen tussen de EU en Belarus.

<sup>4</sup> Gezien hun ligging vallen voorlopig ook de landen van de zuidelijke Kaukasus buiten de geografische werkings sfeer van dit initiatief.

## 2. NABUURSCHAP – VERSCHILLENDE LANDEN, GEMEENSCHAPPELIJKE BELANGEN

De situaties in Rusland, de WNOS en de zuidelijke mediterrane landen zijn in de meeste opzichten zeer verschillend. In de loop van de 20<sup>e</sup> eeuw hebben zich zowel op het Europese continent als in het gebied van de Middellandse Zee dramatische ontwikkelingen van geografische, politieke en culturele aard voorgedaan. Deze ontwikkelingen hadden niet noodzakelijk een grotere convergentie tot gevolg.

De verschillen zijn waarneembaar in de verscheidenheid en intensiteit van de bestaande betrekkingen van de Unie met de nieuwe buurlanden en tussen laatstgenoemde landen onderling. Terwijl, bijvoorbeeld, de betrekkingen van de Unie met Belarus zich sedert 1996 weinig hebben ontwikkeld, hebben de dialoog en samenwerking tussen de EU en Rusland met betrekking tot politieke aangelegenheden en veiligheidsproblemen, energie, milieu, en wetenschap en technologie zich in de loop van de laatste paar jaren snel uitgebreid. Een nieuw nabuurschapsbeleid zal slechts een van de pijlers vormen van het algemeen strategisch EU/Rusland-partnerschap.

Regionale handel en integratie is een erkende doelstelling van het mediterrane beleid van de EU, niet het minst om reden van de positieve invloed van de totstandbrenging van een grotere mediterrane markt op de regionale politieke stabiliteit. De EU heeft met de zuidelijke mediterrane landen vrijhandelsovereenkomsten (Free Trade Agreements - FTA's) en in het kader van het Barcelona-proces wordt overwogen deze nu uit te breiden tot de diensten en tot meer goederen. Meer regionale integratie wordt eveneens verwacht als resultaat van het spoedig tot stand brengen van onderhandelingen over en de tenuitvoerlegging van FTA's tussen de mediterrane partners evenals met Turkije, de partner van de EU in de douane-unie. Ofschoon een aantal associatie-overeenkomsten met de EU nog moeten worden geratificeerd<sup>5</sup>, worden de mediterrane partners reeds aangemoedigd tot het aanpassen van hun wetgeving aan die betreffende de interne markt.

In tegenstelling tot de contractuele betrekkingen met alle andere buurlanden van de EU voorzien de met Rusland, Oekraïne en Moldavië van kracht zijnde partnerschap- en samenwerkingsovereenkomsten (Partnership and Cooperation Agreements - PCA's) noch in preferentiële behandelingen voor de handel noch in een tijdschema voor aanpassing van de regelgeving.

### NABUURSCHAP EN EU-LIDMAATSCHAP

- In artikel 49 van het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt bepaald dat elke Europese staat kan verzoeken lid te worden van de Europese Unie. De aspirant-kandidaten moeten voldoen aan de criteria voor lidmaatschap, te weten democratie, rechtsorde, eerbiediging van de mensenrechten en respect voor minderheden, een functionerende markteconomie en de bekwaamheid het hoofd te bieden aan concurrentiedruk, evenals de bekwaamheid de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen (d.w.z. de voorschriften en beleidsmaatregelen van de EU daadwerkelijk toe te passen).
- De uit het vooruitzicht op lidmaatschap voortkomende stimulans tot hervormen is sterk gebleken –

<sup>5</sup> De associatie-overeenkomsten met Tunesië, Israël, Marokko, de Palestijnse Autoriteit en Jordanië zijn in werking getreden. Die met Egypte, Libanon en Algerije moeten nog worden geratificeerd. Met Syrië wordt over een associatie-overeenkomst onderhandeld.

uitbreiding is in het kader van het buitenlands beleid van de Unie ongetwijfeld het meest succesvolle instrument.

- In een aantal gevallen werd reeds een oplossing gevonden voor het vraagstuk betreffende de toetredingsmogelijkheid. Toetreding werd bijvoorbeeld uitgesloten voor de niet-Europese mediterrane partners. Voor andere gevallen, zoals voor die Europese landen welke herhaaldelijk te kennen hebben gegeven lid van de EU te willen worden, blijft de vraag open.
- In werkelijkheid evenwel zal aan elk besluit over verdere uitbreiding van de EU een debat over de ultieme grenzen van de Unie vooraf moeten gaan. De huidige kandidaat-lidstaten moeten in staat zijn om in dit debat een volwaardige rol te spelen.
- Doel van het nieuwe nabuurschapsbeleid is derhalve het tot stand brengen van een kader voor de ontwikkeling van een nieuw soort betrekkingen dat, op middellange termijn, niet het vooruitzicht op lidmaatschap of een rol binnen de instellingen van de Unie zou omvatten. Nabuurschapsaangelegenheden dienen dus te worden beschouwd als volledig losstaand van eventuele vooruitzichten op toetreding tot de EU.

Gezien deze verschillende uitgangssituaties en doelstellingen is het evident dat een nieuwe EU-aanpak niet de vorm van een op een algemeen toepasselijke maat gesneden beleid kan krijgen. De uiteenlopende vorderingsstadia op het gebied van hervormingen en economische ontwikkeling zullen eveneens als uitvloeisel hebben dat van de buurlanden in de loop van het komende decennium verschillende voortgangstempo's kunnen worden verwacht.

Het wordt echter steeds duidelijker dat de EU met elk van haar buurlanden een belangrijk aantal belangen gemeen heeft. Alle nieuwe naburen worden geconfronteerd met de nieuwe kansen en uitdagingen op het gebied van **nabuurschap, welvaart en armoede**.

### **Nabuurschap**

Geografische nabijheid confronteert zowel de EU als haar buurlanden met kansen en uitdagingen. In de Verklaring van Barcelona van 1995 erkenden de EU en de mediterrane partners dat het naar aanleiding van de geografische nabijheid zinvol was een algemeen associatiebeleid uit te werken en in het kader daarvan te onderhandelen over associatie-overeenkomsten met elk land. In de van kracht zijnde overeenkomsten inzake partnerschap en samenwerking met Rusland, Oekraïne en Moldavië bereikten de partijen eveneens overeenstemming over de behoefte aan een sterk partnerschap gebaseerd op historische banden en gemeenschappelijke waarden. Beide soorten overeenkomsten werden uitgewerkt als instrumenten om het overgangsproces te bevorderen, met name door een geleidelijke uitbreiding van de betrekkingen tussen de EU en de partnerlanden, en een ruimere sfeer van samenwerking tot stand te brengen.

Meer in het bijzonder doet geografische nabijheid het belang toenemen van een aantal aangelegenheden die betrekking hebben op, maar zich niet beperken tot, het beheer van de nieuwe buitengrens en allerlei grensoverschrijdend verkeer. Zowel de EU als de buurlanden hebben er belang bij, zowel op bilateraal als regionaal niveau, samen te werken om ervoor te zorgen dat het migratiebeleid, de douaneprocedures en de grenscontroles geen beletsels of vertragingen opleveren voor het grensoverschrijdend verkeer van personen en goederen voor legitieme doeleinden. Infrastructuur, efficiënt grensbeheer en onderling verbonden vervoers-, energie- en telecommunicatienetwerken zullen van meer wezenlijk belang worden voor de

uitbreiding van wederzijdse handel en investeringen. Grensoverschrijdende culturele banden, vooral tussen mensen met dezelfde etnische/culturele affiniteiten, krijgen een extra betekenis in de nabuurschapscontext. Zo ook zal in verband met wederzijdse bedreigingen van de veiligheid, hetzij als gevolg van de grensoverschrijdende dimensie van milieutechnische en nucleaire risico's, overdraagbare ziekten, illegale immigratie en illegale handel, hetzij door georganiseerde criminaliteit of terroristische netwerken, een gezamenlijke aanpak nodig zijn voor het komen tot doeltreffende oplossingen.

### **Welvaart en armoede**

Een nieuw EU-beleid met betrekking tot de buurlanden mag zich niet beperken tot de grensregio's. Indien de EU tezamen met haar buurlanden een gezamenlijke door welvaart en stabiliteit gekenmerkte ruimte tot stand wenst te brengen, dient het nabuurschapsbeleid hand in hand te gaan met actie gericht op het aanpakken van de grondoorzaken van politieke instabiliteit, economische kwetsbaarheid, institutionele tekorten, conflictsituaties, armoede en sociale uitsluiting<sup>6</sup>.

De meeste van de zuidelijke en oostelijke buurlanden van de EU hebben een nominaal BBP per hoofd van minder dan 2000 €<sup>7</sup>. Armoede en sociale uitsluiting zijn in Rusland en de WNOS in de loop van het voorbije decennium krachtig toegenomen als gevolg van een dalende productie en een grotere ongelijkheid in de inkomensverdeling. Het gevaar voor sociale en politieke ontwrichting is daardoor toegenomen. In Rusland ligt het BBP nog steeds een derde beneden het niveau van 1989; in Moldavië bevindt het zich nog op de helft van het vroegere niveau. Misschien minder bekend is het feit dat ook voor de mediterrane regio het groeipercentage voor het BBP per hoofd er zeer slecht uitziet. Egypte, Israël en Tunesië zijn de enige landen met een groei van meer dan 2% sedert 1975, terwijl voor Algerije bijvoorbeeld het groeipercentage licht negatief is. Slechts Afrika bezuiden de Sahara vertoont een slechter algemeen groeipercentage dan beide genoemde regio's. Moldavië is veruit het armste (417 € per hoofd<sup>8</sup>), Oekraïne het op één na armste (855 €), Israël het rijkste (19578 €) en Libanon (5284 €), op weliswaar grote afstand, het op één na rijkste van de buurlanden van de EU, waarop Rusland volgt met enige achterstand (2382 € per hoofd). Een aantal landen - Belarus, Egypte, Marokko, de Westelijke Jordaanoever/Gaza en Syrië – heeft een BBP-niveau per hoofd bereikt dat tussen de tweemaal en viermaal zo hoog ligt als dat van Moldavië (1292 € - 1663 €).

Ondanks de trage economische groei wordt de mediterrane regio reeds lang gekenmerkt door een laag percentage absolute armoede<sup>9</sup>. Relatieve armoede is evenwel een probleem aangezien bijna 30% van de bevolking moet rondkomen met minder dan 2 USD per dag en het analfabetismepercentage hoog blijft. Slechts 0,6% van de bevolking maakt gebruik van het Internet en slechts 1,2% heeft toegang tot een computer<sup>10</sup>. In Rusland en de WNOS is sedert 1990 het armoedepercentage

---

<sup>6</sup> Zoals uiteengezet in de verklaring van de Raad/Commissie van 10 november 2000 betreffende het ontwikkelingsbeleid van de EU.

<sup>7</sup> Zie bijlage voor statistieken betreffende BBP, handel, investeringen, migratie en bijstand.

<sup>8</sup> Nominale ramingen voor 2001, EBWO Transition Report update, 2002.

<sup>9</sup> Personen die minder dan 1 USD per dag verdienen, gemeten naar koopkrachtpariteit

<sup>10</sup> UNDP Arab Human Development Report

aanzienlijk gestegen. Rusland is er de laatste jaren enigermate in geslaagd deze trend om te keren.

Democratie, pluralisme, eerbied voor mensenrechten, openbare vrijheden, de rechtsstaat en fundamentele arbeidsnormen zijn alle essentiële voorwaarden voor politieke stabiliteit, evenals voor een vreedzame en duurzame sociale en economische ontwikkeling. Nagenoeg alle mediterrane landen, de WNOS en Rusland hebben op bestuurlijk gebied een autocratisch en niet-democratisch verleden, dat eveneens als ongunstig kan worden gekenmerkt op het gebied van de bescherming van de mensenrechten en de persoonlijke vrijheid. De WNOS en Rusland hebben in de loop van de laatste 12 jaren reeds maatregelen genomen gericht op het tot stand brengen van democratie en marktinstellingen. In de meeste mediterrane landen is echter niet de gewenste vooruitgang inzake politieke hervormingen geboekt.

Handel en investeringen zijn van vitaal belang voor het verbeteren van de economische groei en de werkgelegenheid. In Rusland, de WNOS en de mediterrane landen zullen aanzienlijke extra investeringen nodig zijn om een betrouwbare en duurzame energievoorziening te verzekeren. Tegelijkertijd is er dringend behoefte aan economische diversificatie door de totstandbrenging van arbeidsintensieve, werkgelegenheid scheppende industrieën en diensten, niet alleen in landen die relatief arm zijn aan hulpbronnen zoals Oekraïne, Moldavië en Marokko, maar ook in energierijke landen zoals Rusland en Algerije. Energie heeft het grootste aandeel in de invoer uit beide regio's; dit geldt nog meer voor Rusland dan voor de WNOS en de zuidelijke mediterrane landen, waar textiel- en landbouwproducten een aanzienlijk aandeel hebben in de invoer (vooral uit Moldavië, Marokko en Tunezië). In 2001, een jaar met hoge aardolieprijzen, werd uit elk van beide regio's, Rusland en de WNOS, en de zuidelijke mediterrane landen, naar de EU voor 60 miljard € uitgevoerd, terwijl de invoer uit de EU voor beide overeenkwam met slechts iets meer dan de helft van de uitvoer. Ter vergelijking: in 2001 kwamen alleen de Hongaarse invoer uit en uitvoer naar de EU in totaal overeen met respectievelijk circa 25 miljard €. Het niveau van de buitenlandse directe investeringen ligt in alle buurlanden laag in vergelijking met dat in landen met een overeenkomstig ontwikkelingsniveau en in verhouding tot hun behoeften. De buitenlandse investeringen per hoofd komen bijvoorbeeld in Rusland overeen met minder dan een zesde van die in Polen, terwijl bovendien voor Rusland de kapitaalvlucht over de laatste 10 jaar wordt berekend op gemiddeld 20 miljard USD per jaar.

Voor het ten goede laten komen van de voordelen van toegenomen economische groei aan alle sectoren van de samenleving is positieve actie nodig ter bevordering van sociale insluiting via synergetische beleidsmaatregelen op economisch en sociaal gebied en met betrekking tot de werkgelegenheid. Aandacht voor met name onderwijs, volksgezondheid, opleiding en huisvesting is even belangrijk. Bovendien moet ook vooruitgang worden geboekt inzake milieutechnische en economische efficiency. Ernstige milieuverontreiniging en tekorten in het beheer van nucleair en toxisch afval tasten de volksgezondheid en de levensstandaard aan in vele van de buurlanden en zijn mede schuld aan de kortere levensverwachting in sommige ervan. Ten slotte moeten de huidige en toekomstige vooruitzichten op economische groei worden afgezwakt als gevolg van verspilling en ondoeltreffendheid bij het gebruik van natuurlijke rijkdommen.



Een functionerend rechtssysteem, ten uitvoer gelegd door sterke regelgevende instanties en een doeltreffend en onafhankelijk gerechtelijk apparaat met bevoegdheid om de eigendomsrechten te beschermen, is eveneens noodzakelijk voor het maximaal opvoeren van de economische activiteit en productie, en het versnellen van de economische groei.

#### BEVORDERING VAN REGIONALE EN INTRAREGIONALE SAMENWERKING

- Het Euro-mediterraan partnerschap voorziet in een sterk beleidskader voor de betrekkingen van de EU met de mediterrane landen. Sedert de goedkeuring van de Verklaring van Barcelona in 1995 heeft het, ondanks de politieke beroering in de regio, de basis gevormd voor een voortdurende dialoog en samenwerking.
- Wat het bilateraal aspect van de betrekkingen van de EU betreft, komt het basiskader voor beide landengroepen overeen: associatie-overeenkomsten of partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten, met inbegrip van politieke dialoog, gecombineerd met nationale MEDA/TACIS-programma's en overeenkomsten betreffende specifieke aangelegenheden (overname, visserij, enz.). Belangrijkste verschil is dat voor de mediterrane landen dit bilateraal kader wordt aangevuld met een expliciet regionale dimensie waarbij het tot stand brengen van intraregionale initiatieven en samenwerking in een groot aantal sectoren wordt aangemoedigd. Dit beleid ter bevordering van intraregionale samenwerking omvat drie in de Verklaring van Barcelona omschreven hoofdstukken die het bilateraal kader aanvullen, te weten het hoofdstuk betreffende beleid en veiligheid, het hoofdstuk betreffende economie en financiën, en het hoofdstuk betreffende sociale, culturele en menselijke aangelegenheden. Sedert 1995 hebben zeven bijeenkomsten van de Ministers van Buitenlandse Zaken van de 15+12 plaatsgehad, alsook 16 bijeenkomsten van de Ministers van vakministeries. Op deze bijeenkomsten zijn gezamenlijk een aantal samenwerkingsinitiatieven genomen die in het kader van het regionaal MEDA-programma worden gefinancierd.
- Aan de toekomstige oostelijke buitengrens bestaat er tussen de WNOS reeds een vrij solide regionale economische samenwerking die zich heeft geconcentreerd rond de traditionele handels- en investeringsstromen van en naar Rusland. Het aanmoedigen van regionale politieke samenwerking en/of economische integratie vormde tot dusver evenwel geen sterke component van het EU-beleid ten opzichte van Rusland en de WNOS.
- De noordelijke dimensie voorziet op dit ogenblik in het enige regionaal kader waarbinnen de EU en haar oostelijke partners samenwerken om transnationale en grensoverschrijdende problemen aan te pakken. De samenwerking blijft echter beperkt tot Rusland.
- In de context van het nieuwe nabuurschapsbeleid van de EU zal de verdere regionale en subregionale samenwerking en integratie in de zuidelijke mediterrane landen sterk worden aangemoedigd. Nieuwe initiatieven ter aanmoediging van regionale samenwerking tussen Rusland en de WNOS kunnen eveneens worden overwogen. Deze zouden van het model van de noordelijke dimensie kunnen uitgaan om te komen tot een bredere en meer inclusieve behandeling van nabuurschapsaangelegenheden.

De ongunstige invloed van - vooral lang aanslepende - conflicten op de economische en politieke ontwikkeling kan niet worden overschat. Deze invloed blijft niet binnen de nationale grenzen, want zolang als conflicten blijven aanslepen is er gevaar voor overloop. Conflict en politieke verdeeldheid in de mediterrane regio (Westelijke Sahara, Palestina) hebben tijdens de voorbije halve eeuw de ontwikkeling van de regio ernstig vertraagd. Niet-erkende staatjes zoals Trans-Dnjestrië zijn als een magneet voor de georganiseerde misdaad en kunnen de opbouw van een staat, de politieke consolidatie en het streven naar duurzame ontwikkeling destabiliseren of doen ontsporen.

**De EU heeft er duidelijk alle belang bij dat op deze gemeenschappelijke kansen en uitdagingen wordt ingegaan.**

### 3. EEN NIEUWE VISIE EN EEN NIEUW AANBOD

De EU kan en moet ervoor zorgen dat de voordelen van de uitbreiding voor de politieke en economische stabiliteit tot de buurlanden worden uitgebreid en dat eventuele welvaartsverschillen worden verkleind. Dit zou tot uiting moeten komen in een **duidelijke visie** voor de ontwikkeling van nauwere en meer samenhangende betrekkingen met haar naburen op middellange en lange termijn. Voor het komende decennium of langer zou de Unie ervoor moeten zorgen dat haar huidig beleid ten aanzien van die buurlanden wordt versterkt en rond twee overkoepelende doelstellingen wordt geconcentreerd:

- **samenwerken met de partners om de armoede te verminderen en een ruimte te creëren van gedeelde welvaart en waarden, gebaseerd op een grotere economische integratie, intensievere politieke en culturele betrekkingen, versterkte grensoverschrijdende samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid op het vlak van conflictpreventie tussen de EU en haar buurlanden;**
- **de door de EU aangeboden concrete voordelen en preferentiële betrekkingen inbedden in een gedifferentieerd kader dat beantwoordt aan de vorderingen van de partnerlanden op het gebied van de politieke en economische hervorming.**

De totstandbrenging op pan-Europees niveau van een open en geïntegreerde markt die is gebaseerd op verenigbare of geharmoniseerde regels en op een verdere liberalisering zou zowel voor de EU als de buurlanden belangrijke economische en andere voordelen opleveren. Een politiek, regelgevings- en handelskader dat de economische stabiliteit vergroot en de rechtsstaat institutionaliseert, zal de buurlanden aantrekkelijker maken voor investeerders en hun kwetsbaarheid voor invloeden van buitenaf verkleinen. Het bevorderen van de wederzijdse markttoegang door middel van preferentiële overeenkomsten voor goederen en diensten zal een optimaal effect sorteren indien dit gepaard gaat met maatregelen ter vergemakkelijking van de economische bedrijvigheid. Voor duurzame ontwikkeling is het nodig dat men het erover eens is dat de goedkeuring van een breed gamma beleidsmaatregelen, waaronder die met betrekking tot milieubescherming, tot een snellere economische groei zal leiden. Onderzoek en wetenschappelijke samenwerking kunnen als katalysator werken voor de technologische vooruitgang. Het communautaire acquis biedt een goed uitgewerkt model voor de totstandbrenging van functionerende markten en gemeenschappelijke normen voor industriële producten, diensten, vervoer, energie- en telecommunicatienetwerken, milieu- en consumentenbescherming, gezondheids- en arbeidsvoorschriften, en minimumkwaliteitseisen. De EU zou meer en beter gerichte ontwikkelingshulp kunnen verlenen ter ondersteuning van de hervormingen om bij te dragen tot het ontwikkelen van de administratieve capaciteit en het milderen van de sociale kosten van de aanpassing.

In ruil voor concrete vooruitgang die van het bestaan van gemeenschappelijke waarden en een daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de politieke, economische en institutionele hervormingen - met inbegrip van aanpassing van de wetgeving aan het acquis - blijkt geeft, zou de EU haar burens uitzicht moeten bieden op een diepere economische integratie in de EU. Meer in het bijzonder **zou aan alle buurlanden uitzicht moeten worden gegeven op deelname aan de interne markt van de EU,**

**en verdere integratie en liberalisering ter bevordering van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal (vier vrijheden).** Wanneer een land dit niveau bereikt, dan staat het zo dicht als mogelijk bij de Unie zonder daarvan lid te zijn<sup>11</sup>. De EU moet daarom klaar staan om in een hecht partnerschap samen te werken met de buurlanden die verdere hervormingen wensen door te voeren en moet hen helpen bij het ontwikkelen van hun capaciteit om het communautaire acquis om te zetten en delen daarvan ten uitvoer te leggen.

De aanpak van de EU zou daarom op de volgende krachtlijnen kunnen worden gebaseerd :

□ **UITBREIDING VAN DE INTERNE MARKT EN REGELGEVINGSSTRUCTUREN:** gemeenschappelijke regels en normen zijn absoluut nodig om ervoor te zorgen dat de buurlanden toegang kunnen krijgen tot en de voordelen kunnen plukken van de verruimde interne markt van de EU, en ook om een stabiel klimaat voor de economische bedrijvigheid te creëren. Het *communautair acquis* waarbij een gemeenschappelijke markt werd gecreëerd gebaseerd op het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal, dat concurrentie en gelijke voorwaarden garandeert op basis van gemeenschappelijke normen en dat tevens de bescherming van de gezondheid, de consument en het milieu omvat, zou als model kunnen dienen voor landen die institutionele en economische hervormingen doorvoeren.

In zowel de associatieovereenkomsten als de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten werd in grote lijnen een agenda vastgesteld voor aanpassing van de wet- en regelgeving, zij het zonder vaste tijdslijnen. Wat de WNOS betreft, zou men zich voor deze agenda kunnen inspireren op het model dat thans wordt uitgetest in het samen met Rusland opgezette initiatief voor een Gemeenschappelijke Europese Economische Ruimte (CEES). De CEES zelf zou moeten worden ontwikkeld met het oog op de vaststelling van een meer uitgebreid en gedetailleerd tijdschema voor de onderlinge aanpassing van de communautaire en Russische wetgeving. De deelname aan een aantal uitgekozen activiteiten en programma's van de EU, die onder meer betrekking hebben op consumentenbescherming, normen, milieu en onderzoekinstellingen, zou voor alle buurlanden moeten worden opengesteld. Om de onderlinge aanpassing van de regelgeving te ondersteunen zou de Unie de partnerlanden moeten helpen hun ondernemingenbeleid verder te ontwikkelen.

□ **PREFERENTIËLE HANDELSBETREKKINGEN EN OPENSTELLING VAN DE MARKT:** hoewel de landen voordeel kunnen hebben bij de aanpassing van hun economische regels en structuren aan die van de EU voordat zij de handel verder liberaliseren, is een meer open handel een van de sleutelfactoren voor marktintegratie.

Zoals in het Barcelona-proces wordt bepaald, dienen de reeds met de mediterrane landen gesloten vrijhandelsovereenkomsten de sectoren goederen en diensten volledig te bestrijken. Voor de totstandbrenging van een sterker geïntegreerde markt moeten onze partners onderling, en ook met Turkije, overeenkomsten met een soortgelijke draagwijdte sluiten. Voor Rusland en de WNOS voorzien de

---

<sup>11</sup> Toespraak van voorzitter Prodi op de Zesde ECSA-Wereldconferentie, Brussel, 5 en 6 december 2002

partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten in de totstandbrenging van vrijhandelsgebieden doch zij bevatten geen tijdschema. Er zouden doelstellingen en referentiepunten kunnen worden ontwikkeld. De economische aanpassing moet in fasen verlopen om ervoor te zorgen dat de liberalisering daadwerkelijk bijdraagt tot ontwikkeling. Voor Moldavië, dat op dit ogenblik niet de concurrentiekracht of administratieve capaciteit bezit om nu al de wederzijdse verplichtingen van een vrijhandelsgebied op zich te nemen, is de EU bereid het ontwikkelen van nieuwe initiatieven te overwegen gericht op het verbeteren van de markttoegang, met inachtneming van de WTO-verplichtingen.

□ **VOORUITZICHTEN INZAKE LEGALE MIGRATIE EN VERKEER VAN PERSONEN:** de EU en de partnerlanden hebben er beide belang bij dat de nieuwe buitengrens geen belemmering vormt voor de commerciële, sociale en culturele uitwisseling noch voor de regionale samenwerking. Tegen een achtergrond van vergrijzing en bevolkingsafname, mondialisering en specialisatie zou het voor de EU en zijn naburen nuttig kunnen zijn mechanismen in te stellen die het de werknemers mogelijk maken zich van het ene grondgebied naar het andere te verplaatsen naar de plaats waar de vraag naar hun vaardigheden het grootst is, hoewel het vrije verkeer van personen en arbeidskrachten de doelstelling voor de lange termijn blijft. Door een beleid te voeren waarbij visa voor langere duur worden toegekend zouden de lidstaten van de EU nieuwe mogelijkheden kunnen creëren voor culturele en technische uitwisseling.

Een efficiënt en gebruiksvriendelijk systeem voor het kleine grensverkeer is een essentieel element van elk beleid inzake regionale ontwikkeling. De EU onderzoekt op dit ogenblik methodes om het overschrijden van de buitengrenzen te vergemakkelijken voor *bona fide*-onderdanen uit derde landen die in de grensgebieden leven en rechtmatige en geldige redenen hebben om de grens regelmatig te overschrijden en die geen bedreiging vormen voor de veiligheid. De EU zou ook kunnen onderzoeken op welke wijze het verkeer van burgers uit de buurlanden die aan EU-programma's en activiteiten deelnemen, kan worden vergemakkelijkt. De lidstaten van de EU dienen ook de mogelijkheid te onderzoeken voor de toekenning van visumvrije toegang aan houders van diplomatieke en dienstpaspoorten. Daarnaast moet de EU, op voorwaarde dat de nodige voorwaarden vervuld zijn, bereid zijn de ruimere toepassing van visumvrije regelingen te onderzoeken. De EU dient een gemeenschappelijke aanpak uit te werken om de integratie van onderdanen van derde landen te waarborgen, vooral van burgers uit de buurlanden die legaal in de Unie verblijven. De EU moet de buurlanden helpen bij het opvoeren van hun inspanningen om de illegale migratie te bestrijden en om efficiënte mechanismen voor terugkeer tot stand te brengen, met name voor de illegale doorreis van migranten. Het sluiten van overname-overeenkomsten met alle buurlanden, te beginnen met Marokko, Rusland, Algerije, Oekraïne, Belarus en Moldavië, is een essentieel onderdeel van de gezamenlijke strijd tegen illegale migratie.

□ **VERSTERKTE SAMENWERKING OM GEMEENSCHAPPELIJKE BEDREIGINGEN VAN DE VEILIGHEID TE VOORKOMEN EN TE BESTRIJDEN:** er moet prioriteit worden gegeven aan samenwerking, gemeenschappelijke activiteiten en steun om de gevaren voor de veiligheid te bestrijden, zoals terrorisme en de internationaal georganiseerde misdaad, douane- en belastingfraude, nucleaire en milieurisico's en overdraagbare ziekten.

Zowel nationale maatregelen als versterkte bilaterale en multilaterale acties zijn absoluut nodig voor de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de drugshandel, mensenhandel, migrantensmokkel, fraude, namaak, witwassen van geld en corruptie. De EU dient na te gaan op welke wijze nauwer kan worden samengewerkt met de buurlanden op justitieel en politieel gebied, en bij het ontwikkelen van de wederzijdse rechtshulp. De aanpak die is gevolgd bij het actieplan EU/Rusland tegen de georganiseerde misdaad en het actieplan justitie en binnenlandse zaken (JBZ) voor Oekraïne, dat het bijhouden van een scorebord omvat, zou voor andere buurlanden kunnen worden aangepast. De EU dient voort te bouwen op de in het Middellandse-Zeegebied geïnitieerde samenwerking om hervormingen van het gerechtelijk apparaat in te voeren, de opleiding van de politiediensten en de samenwerking in de strijd tegen de georganiseerde misdaad te verbeteren. De strijd tegen het terrorisme is een mogelijk gebied voor nauwere samenwerking. De nieuwe bureaus moeten ook worden geholpen bij de tenuitvoerlegging van alle relevante internationale instrumenten op dit gebied, met name die welke in de VN zijn ontwikkeld. De politieke aandacht en de steun van de EU moeten op de inspanningen voor de nucleaire schoonmaak in noordwestelijk Rusland en de follow-up van de sluiting van de kerncentrale van Tsjernobyl gericht blijven. Inspanningen om de grensoverschrijdende verontreiniging (lucht, zee, water of land) te bestrijden moeten zijn gebaseerd op de op samenwerking berustende aanpak die door het Milieupartnerschap voor de Noordelijke Dimensie (NDEP) en de Task Force Donau-Zwarte Zee wordt gevolgd.

❑ **GROTERE POLITIEKE BETROKKENHEID VAN DE EU IN CONFLICTPREVENTIE EN CRISISBEHEER:** gemeenschappelijke waarden, sterke democratische instellingen en een gemeenschappelijk standpunt ten aanzien van de noodzaak van institutionalisering van de eerbiediging van de mensenrechten zullen de weg openen voor een versterkte en meer openhartige dialoog over het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) van de Unie en de ontwikkeling van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Nabuurschap impliceert een verdeling van de lasten en een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het aanpakken van de door conflicten en onveiligheid gecreëerde bedreigingen voor de stabiliteit.

De EU zou een actievere rol moeten spelen om de regeling van geschillen over Palestina, de Westelijke Sahara en Trans-Dnjestrië (ter ondersteuning van de inspanningen van de OVSE en andere bemiddelaars) te vergemakkelijken. Een grotere betrokkenheid van de EU bij het crisisbeheer in geval van specifieke regionale bedreigingen zou het tastbaar bewijs leveren dat de EU bereid is een groter deel van de last van het oplossen van conflicten in de buurlanden op zich te nemen. Zodra een regeling tot stand is gekomen, zouden de middelen van de EU op civiel gebied en op het gebied van crisisbeheersing kunnen worden ingeschakeld om na het conflict de interne veiligheid te handhaven. Er zijn bijkomende bronnen nodig voor het financieren van de wederopbouw en ontwikkeling na conflicten.

❑ **GROTERE INSPANNINGEN TER BEVORDERING VAN DE MENSENRECHTEN, VAN DE CULTURELE SAMENWERKING EN VAN HET WEDERZIJDIG BEGRIIP:** gemeenschappelijke waarden en wederzijds begrip dienen als uitgangspunt voor onder meer nauwere politieke betrekkingen, sterkere samenwerking op het gebied van justitie en veiligheid, milieuverbetering en behoorlijk bestuur. Het belang van de dialoog tussen beschavingen en de vrije uitwisseling van ideeën tussen culturen,

religies, tradities en menselijke contacten kan niet genoeg worden beklemtoond. De EU dient bij te dragen tot de ontwikkeling van een bloeiende burgerlijke samenleving om de fundamentele vrijheden, zoals de vrijheid van meningsuiting en vereniging, te bevorderen. De EU moet ook een grotere inspanning leveren om een positief imago te creëren in de buurlanden en zij moet ervoor zorgen dat binnen de EU stereotype beeldvorming wordt bestreden en het imago van de buurlanden aldus positiever wordt.

De communautaire programma's en activiteiten op het gebied van onderzoek, onderwijs, cultuur en bilaterale uitwisselingsprogramma's moeten worden uitgebreid. Uitwisselingsprogramma's voor jongeren en universiteiten, de instelling van Europese cursussen en de opening van nieuwe Euro-informatiecentra, activiteiten voor samenwerking tussen mensen, waaronder uitwisselings- en bezoekprogramma's voor vakmensen, activiteiten op het gebied van de media, opleiding en uitwisseling van journalisten verdienen bijzondere aandacht. Door de nieuwe lidstaten gelanceerde ideeën moeten gunstig worden onthaald. Uitwisseling op regionaal niveau met betrekking tot kwesties inzake behoorlijk bestuur en vorming op het gebied van mensenrechten zijn nuttig gebleken en dienen te worden verdergezet. In het Middellandse-Zeegebied zouden de werkzaamheden onder de auspiciën van de Euro-mediterrane Stichting kunnen worden uitgevoerd. De Unie zou in samenwerking met haar lidstaten aandacht kunnen besteden aan het versterken van het EU-informatiebeleid in Rusland en de WNOS. De mogelijkheden voor twinning tussen de lokale overheid en organisaties van de civiele samenleving en justitiële samenwerking dienen ten volle te worden benut. Om het Europese publiek bewust te maken van de voordelen en uitdagingen van het ruimere Europese kader zal een informatiecampagne (PRINCE) worden opgezet.

**□ INTEGRATIE IN DE VERVOER-, ENERGIE- EN TELECOMMUNICATIENETWERKEN EN IN DE EUROPESE RUIMTE VOOR ONDERZOEK:** om volledig in de markten en samenleving van de EU te worden geïntegreerd zijn een compatibele en onderling gekoppelde infrastructuur en netwerken alsook een geharmoniseerde regelgeving nodig. Communautaire initiatieven zoals de transeuropese netwerken (TEN's), Galileo en andere onderzoekactiviteiten dienen te voorzien in strategieën voor de oostelijke en zuidelijke buurlanden.

Het regionaal programma MEDA ontwikkelt blauwdrukken voor de onderlinge koppeling van de infrastructuur, en de onderlinge aanpassing en harmonisatie van de regelgeving op het gebied van vervoer, energie en telecommunicatie (Transeuro-mediterrane netwerken). Deze blauwdrukken dienen ten uitvoer te worden gelegd met leningen en risicodragend kapitaal die door de Europese Investeringsbank (EIB) via de Faciliteit voor Euro-mediterrane Investeringsen en Partnerschap (FEMIP), en door andere internationale financiële instellingen (IFI's) worden toegekend. De EU dient de telecommunicatiemarkt in de buurlanden te stimuleren en te ondersteunen door de internettoegang voor bedrijfs- en particuliere doeleinden te verbeteren, en de groei van op kennis gebaseerde economieën aan te moedigen. Zoals in het Zesde Kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (OTO) is bepaald, dient de EU ervoor te zorgen dat de Europese onderzoekruimte (ERA) wordt opengesteld, om de wetenschappelijke gemeenschappen van de buurlanden daarin te integreren, de wetenschappelijke resultaten te exploiteren, innovatie te stimuleren en human resources en onderzoekcapaciteiten te ontwikkelen.

❑ **NIEUWE INSTRUMENTEN VOOR HET BEVORDEREN EN BESCHERMEN VAN INVESTERINGEN:** het creëren van een sterker en stabiel klimaat voor binnenlandse en buitenlandse investeringen is van essentieel belang voor het verkleinen van de welvaarts kloof tussen de EU en haar burens. Buitenlandse investeringen kunnen hervormingen stimuleren en het bestuur verbeteren, en tegelijkertijd bijdragen tot de overdracht van know-how en beheerstechnieken, en de opleiding van lokaal personeel.

De overeenkomsten die in de toekomst met onze burens zullen worden gesloten zouden wederkerige bepalingen kunnen bevatten waarbij aan ondernemingen voor hun activiteiten de nationale behandeling wordt toegekend en waarbij het algemeen kader voor het beschermen van investeringen wordt versterkt. De EU moet de strijd tegen corruptie, de versterking van de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat blijven steunen. De EU moet bijdragen tot het versterken van initiatieven die de dialoog tussen ondernemingen van de Unie en de buurlanden bevorderen. De rondetafel van industriëlen uit de EU en Rusland en de topontmoetingen voor de zakenwereld met de mediterrane landen zijn nuttige instrumenten gebleken voor ondernemers om praktische voorstellen te ontwikkelen over de wijze waarop investeringen en het bedrijfsklimaat in de buurlanden kunnen worden verbeterd. Regionale instanties die ondernemers en bedrijfsorganisaties uit de EU in de buurlanden vertegenwoordigen zijn waardevolle partners op dit gebied.

❑ **STEUN VOOR INTEGRATIE IN HET MONDIALE HANDELSSTEL:** het lidmaatschap van de WTO is een integrerend onderdeel van een positieve economische agenda en is van essentieel belang voor het uitbreiden van de handelsbetrekkingen en de investeringen.

De EU moet de WTO-onderhandelingen met de toetredingskandidaten - Rusland, Oekraïne, Algerije, Libanon en Syrië - helpen bespoedigen en steun blijven verlenen met het oog op een zo spoedig mogelijke toetreding tegen aanvaardbare voorwaarden. De programma's TACIS en MEDA zouden verdere handelsgerelateerde technische bijstand kunnen verstrekken en opleiding verschaffen op het gebied van douanesamenwerking en vergemakkelijking van de handel, intellectuele eigendomsrechten, regulering van de dienstensector en aanpassing en tenuitvoerlegging van de wetgeving van de interne markt.

❑ **MEER EN BETER OP DE BEHOEFTE AFGESTEMDE BIJSTAND:** nabuurschap vergt verdere inspanningen om de grensoverschrijdende en transnationale samenwerking en ontwikkeling, zowel op lokaal als regionaal niveau, te stimuleren. Dit houdt in dat alle vormen van economische, wettelijke en sociale samenwerking over de grenzen heen worden versterkt, vooral tussen regionale en lokale autoriteiten en binnen de civiele samenleving. De EU dient met haar burens samen te werken om het gemeenschappelijk beheer van de migratiestromen en de grensovergang te vergemakkelijken en om de grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, met inbegrip van de illegale handel, alsook corruptie, fraude, milieutechnische en nucleaire problemen, en overdraagbare ziekten aan te pakken. De samenwerkingsinstrumenten van de EU moeten voldoende soepel zijn om in alle behoeften te kunnen voorzien.

Wat Rusland en de WNOS betreft, vormen de beperkingen met betrekking tot de coördinatie tussen de huidige EU-instrumenten een obstakel voor

grensoverschrijdende en sub-regionale activiteiten. Met inachtneming van de moeilijkheden welke zich op korte termijn kunnen voordoen, zal de Commissie overwegen of een nieuw nabuurschapsinstrument in het leven kan worden geroepen, aan de hand waarvan kan worden voortgebouwd op de gunstige ervaringen in verband met het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking in het kader van de PHARE-, TACIS- en INTERREG-programma's<sup>12</sup>. De middelen van dit instrument zullen vooral bestemd zijn voor het oplossen van grensoverschrijdende problemen en het bevorderen van regionale en sub-regionale samenwerking en duurzame ontwikkeling aan de oostgrens. Wat het Middellandse-Zeegebied betreft, dient te worden onderzocht of een dergelijk instrument voor nabuurschap ook zou kunnen worden toegepast op kortere zeereizen (tussen de uitgebreide EU en een aantal partnerlanden in het kader van het Barcelona-proces). Vooruitgang op het gebied van hervormingen moet gepaard gaan met een intensivering van de EU-steun om de gevolgen van de aanpassing voor de arme en kwetsbare bevolkingsgroepen te verzachten. De WNOS moeten meer directe niet-terugvorderbare steun en begrotingssteun ontvangen om de armoede, sociale en economische ongelijkheid en uitsluiting te bestrijden en aldus tot een grotere sociale cohesie te komen. De criteria om voor uitzonderlijke macro-financiële bijstand in aanmerking te komen moeten worden verduidelijkt. De behoefte aan een kaderverordening inzake MFA zou opnieuw kunnen worden geëvalueerd.

□ **NIEUWE FINANCIERINGSBRONNEN** : technische bijstand en subsidies van de EU zijn niet de enige middelen om hervormingen te bevorderen of particuliere investeringen aan te trekken. De internationale financiële instellingen vervullen een belangrijke rol bij het bestrijden van de armoede, het verzachten van de sociale gevolgen van de overgang, het versnellen van de hervormingen en vergroten van de investeringen, alsook bij het ontwikkelen van de infrastructuur en de particuliere sector.

De financiële instrumenten van de Gemeenschap en de EIB moeten infrastructuurinvesteringen in het Middellandse-Zeegebied blijven steunen. FEMIP, of, tenzij de Raad anders beslist, een eventuele Euro-mediterrane bank (EMB) zal bijkomende steun voor de ontwikkeling van de particuliere sector in de regio mogelijk maken. In Rusland en de WNOS moeten de door de Gemeenschap, de EBWO en de EIB gesteunde initiatieven verder worden ontwikkeld. De centrale rol van de EBWO moet verder worden gesteund, doch de EU zou ook kunnen overwegen om de EIB-leningen aan Rusland en bij uitbreiding tot Oekraïne, Moldavië en, eventueel Belarus, geleidelijk en gericht op te voeren. De EU dient ervoor te zorgen dat de IFI's in hun beleid ten aanzien van de buurlanden terdege rekening houden met het belang van de uitgaven voor onderwijs, gezondheidszorg en sociale zekerheid.

---

<sup>12</sup> Een soortgelijke maatregel zou kunnen worden overwogen met betrekking tot de grensoverschrijdende aspecten van het CARDS-programma in de westelijke Balkan, ofschoon deze regio buiten het toepassingsgebied van dit document valt.



#### 4. EEN DRIESPOREN BENADERING: DIFFERENTIATIE, GROEIENDE BETROKKENHEID EN IJKPUNTEN

De in punt 3 uiteengezette initiatieven moeten op lange termijn uitmonden in een regeling waarbij de betrekkingen tussen de EU en de buurlanden uiteindelijk vergelijkbaar zijn met de nauwe politieke en economische banden die thans in het kader van de Europese Economische Ruimte bestaan. Dit veronderstelt dat de partners aanzienlijk verdergaande en ruimere verplichtingen op zich nemen, in het bijzonder wat de aanpassing van hun wetgeving aan het Gemeenschapsrecht betreft. Het nieuwe nabuurschapsbeleid zou het bestaande kader voor de betrekkingen van de EU met Rusland, de westelijke NOS en de zuidelijke mediterrane landen echter niet op de achtergrond mogen drukken, maar integendeel bestaande belevingsvormen en regelingen moeten aanvullen en erop voortbouwen.

##### BELARUS

- De betrekkingen tussen de EU en Belarus zijn in de periode 1996-1997 op een dood punt beland als gevolg van een reeks zware tegenslagen bij de ontwikkeling van de democratie en de mensenrechten in Belarus, met name de vervanging van het democratisch gekozen parlement door een nationale vergadering, die werd ingesteld door de president in strijd met de grondwet van 1994.
- De Raad Algemene Zaken besloot daarop, in 1997, de sluiting van de in 1995 ondertekende partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst te bevriezen alsmede de contacten op ministerieel niveau en de EU-steun aan Belarus te beperken.
- Ondanks herhaalde tussenkomsten van de EU, de OVSE en de Raad van Europa sinds 1997 volhardde Belarus in zijn afwijkende koers en bleef het zijn verplichtingen ten aanzien van de Raad van Europa en de OVSE negeren. Na een confrontatie met de OVSE over de vertegenwoordiging van de organisatie in Minsk besloten 14 lidstaten in november 2002 een visumverbod in te stellen voor regeringsvertegenwoordigers.
- De EU moet een keuze maken ten aanzien van Belarus: de dingen op hun beloop laten – een beleid dat de bevolking van Belarus duur te staan kan komen en dat de EU verhindert naar sterkere samenwerking te streven op punten van wederzijds belang - of in actie komen, met het risico dat zij een signaal van steun afgeeft voor een beleid dat niet met de waarden van de EU overeenstemt.
- In de aanloop naar de lokale verkiezingen in maart 2003 en de parlementsverkiezingen in 2004 zou de EU moeten trachten Belarus te bewegen tot de uitvoering van een welomlijnd stappenplan dat de voorwaarden moet scheppen voor vrije en eerlijke verkiezingen en vervolgens voor de integratie van Belarus in het nabuurschapsbeleid, zonder afbreuk te doen aan haar engagement voor gemeenschappelijke en democratische waarden.

Zoals hierboven uiteengezet, is de staat van de betrekkingen met de EU voor ieder buurland verschillend. Met sommige partners bestaan al vrijhandelsovereenkomsten, die qua omvang en reikwijdte uiteenlopen; met andere is een begin gemaakt met de ontwikkeling van een strategisch partnerschap met de EU, waarvan economische integratie één aspect is. Ofschoon de EU een coherenter aanpak zou moeten nastreven door de volledige groep van buurlanden dezelfde mogelijkheden te bieden, en in ruil daarvoor van elk van hen te verlangen dat zij dezelfde normen in acht nemen, zou **differentiatie** tussen landen toch de grondslag van het nieuwe nabuurschapsbeleid blijven.

Het algemene doel zal zijn samen met de partnerlanden het politieke en economische hervormingsproces te stimuleren, sterkere economische integratie en duurzame

ontwikkeling te bevorderen, en politieke steun en bijstand te verlenen. De EU zou moeten uitgaan van het principe dat de overheidsinstellingen in staat moeten zijn om de overgang met succes te voltooien, teneinde aan de internationale politieke en wettelijke normen en verplichtingen alsook aan die inzake mensenrechten te voldoen. De partners zullen vertrekken van een verschillende, in sommige gevallen beperkte, capaciteit om snelle hervormingen door te voeren en een algehele overgang te verwezenlijken. Zij zullen blijk moeten geven van een grote vastberadenheid met betrekking tot de opbouw van hun administratieve, institutionele en gerechtelijke capaciteit. Er is derhalve geen alternatief voor een stapsgewijze benadering. De in punt 3 besproken voordelen, met inbegrip van extra financiële bijstand, moeten zodanig worden verleend, dat zij de aanzet geven tot en de beloning zijn voor hervormingen – hervormingen die bestaande EU-beleidsvormen en stimuleringsacties tot dusver niet altijd in gang hebben kunnen zetten. Het is dus zaak de betrokkenheid **geleidelijk** op te bouwen en deze **afhankelijk te maken van de verwezenlijking van overeengekomen hervormingsdoelstellingen**. Nieuwe voordelen zouden alleen mogen worden verleend naargelang de partnerlanden op het gebied van politieke en economische hervormingen vooruitgang hebben geboekt. Hebben zij geen vooruitgang geboekt, dan zullen hen deze mogelijkheden niet worden geboden.

In deze mededeling wordt voorgesteld dat de beginselen van differentiatie en geleidelijkheid worden vastgesteld met behulp van landenspecifieke en/of regionale **actieplannen**. Dit zouden politieke documenten moeten zijn, waarin de huidige en toekomstige werkzaamheden op alle gebieden waarop de EU betrekkingen met haar burens onderhoudt, worden gebundeld, teneinde duidelijk de overkoepelende strategische beleidsdoelen en ijkpunten vast te stellen waaraan de vorderingen over verschillende jaren kunnen worden getoetst. Zij zouden tevens beknopt moeten zijn en zo nodig moeten worden aangevuld door nader uitgewerkte plannen voor sectorspecifieke samenwerking.

De vaststelling van duidelijke en publiek bekende doelstellingen en **ijkpunten** met een beschrijving van de acties die de EU van haar partners verwacht, moet een consistente en geloofwaardige benadering van de verschillende landen garanderen. Ijkpunten verschaffen de partnerlanden tevens meer voorspelbaarheid en zekerheid dan de traditionele 'conditionaliteit'. Politieke en economische ijkpunten zouden kunnen worden gebruikt om de vorderingen op cruciale hervormingsgebieden te evalueren en aan overeengekomen doelen te toetsen. Naast de regelgevende en bestuurlijke aspecten die direct verband houden met marktintegratie, zouden de ratificatie en de tenuitvoerlegging van internationale verplichtingen, waaruit de eerbiediging van gemeenschappelijke waarden blijkt, met name de waarden die zijn neergelegd in de VN-Verklaring van de rechten van de mens en de normen van de OVSE en de Raad van Europa, moeten worden vastgelegd als belangrijke ijkpunten. Waar mogelijk zouden deze ijkpunten in nauwe samenwerking met de partnerlanden zelf moeten worden gedefinieerd, teneinde hun eigen inbreng en engagement te garanderen.

Internationale organisaties, in het bijzonder de OVSE, de Raad van Europa, de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) en de IFI's, kunnen helpen bij de vaststelling van ijkpunten. Deze organisaties zouden ook moeten worden betrokken bij de ondersteuning van de desbetreffende hervormingen.

De actieplannen en bijbehorende ijkpunten zouden moeten worden vastgesteld door de Raad, op basis van voorstellen van de Commissie, waar mogelijk na voorafgaand overleg met de betrokken partnerlanden. De goedgekeurde actieplannen zullen in de plaats treden van gemeenschappelijke strategieën om op middellange termijn tot het belangrijkste beleidsdocument van de EU voor de betrekkingen met deze landen uit te groeien.

Wat de **institutionele en contractuele regelingen** van de associatie-overeenkomsten en de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten betreft, geldt dat geen nieuwe stappen kunnen worden gezet voordat de bepalingen in de bestaande overeenkomsten volledig ten uitvoer zijn gelegd.

Nadien zou de EU, voor het voortbouwen op de bestaande contractuele betrekkingen, de mogelijkheden kunnen nagaan voor het sluiten van nieuwe **nabuschapsvereenkomsten**. Deze zouden een aanvulling kunnen vormen op bestaande contractuele relaties waarin de EU en het buurland de grenzen van het bestaande kader hebben overschreden, met nieuwe rechten en verplichtingen. Als de nabuschapsvereenkomsten evenwel bepalingen omvatten die verder reiken dan die van de Europees-mediterrane associatieovereenkomsten, zouden soortgelijke regelingen aan de mediterrane partners, op gelijke voorwaarden, kunnen worden aangeboden.

#### LIBIË

- De EU heeft geen contractuele relaties met Libië.
- In april 1999, na de schorsing van de VN-sancties, kreeg Libië de status van waarnemer bij het proces van Barcelona, met de uitnodiging om volwaardig deelnemer te worden zodra de sancties van de VN-Veiligheidsraad definitief waren opgeheven en nadat Libië het volledige Barcelona-acquis had aanvaard.
- De EU heeft de sancties tegen Libië geschorst, de aan het diplomatieke en consulaire personeel opgelegde beperkingen en de visumbepalingen werden opgeheven; het embargo op de export van wapens blijft evenwel van kracht.
- Ofschoon Libië tot dusver het Barcelona-acquis niet heeft aanvaard, met name vanwege onenigheid over de positie van Israël en de Palestijnse Autoriteit, neemt het als waarnemer regelmatig deel aan vergaderingen van de ministers van Buitenlandse Zaken en van hoge ambtenaren.
- De EU zou derhalve moeten overwegen haar betrekkingen met Libië uit te breiden met als uiteindelijk doel het land op te nemen in het nabuschapsbeleid. Om een coherent signaal af te geven, moet verdere betrokkenheid worden nagestreefd binnen een voorwaardelijk kader en in alle duidelijkheid over de voordelen die zijn verbonden aan vooruitgang op de weg naar samenwerking op basis van de eerbiediging van gemeenschappelijke waarden.

## 5. DE VOLGENDE STAPPEN

De opstelling en uitvoering van de actieplannen voor ieder land zou in drie stappen kunnen geschieden:

- I. Dialoog binnen het bestaande kader (associatie- respectievelijk partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst) met een gezamenlijke analyse van de verwezenlijkingen en tekortkomingen inzake hervormingen

tot dusver. De associatie- en samenwerkingscomités zouden moeten worden opgedragen de nodige voorbereidingen hiervoor te treffen.

- II. Vervolgens zouden de Commissie en de lidstaten een document kunnen opstellen, dat in overeenstemming met ieder land moet worden goedgekeurd, waarin gemeenschappelijke doelstellingen en ijkpunten met een tijdschema voor de verwezenlijking ervan worden vastgesteld. De EU en de betrokken partner(s) zouden hun politieke instemming met dit actieplan moeten betuigen, indien van toepassing op het niveau van de associatie- en samenwerkingsraden.
- III. Een jaarlijkse voortgangsrapportage over de uitvoering van het actieplan, die is geïntegreerd in het bestaande institutionele samenwerkingskader met de partnerlanden, zou een tastbaar bewijs vormen van de grotere politieke belangstelling van de EU en de regeringen van de partnerlanden zouden van de EU erkenning kunnen krijgen voor hun politieke en economische hervormingsinspanningen.

De financiële gevolgen van het nieuwe nabuurschapsbeleid zouden zichtbaar moeten worden in de toekomstige begrotingsvoorstellen van de Commissie. De Commissie zal voorstellen overwegen betreffende een nieuw nabuurschapsinstrument ter ondersteuning van maatregelen gericht op het degelijke functioneren en het veilige beheer van de toekomstige oostelijke en mediterrane grenzen, de bevordering van duurzame economische en sociale ontwikkeling in de aangrenzende regio's, en grensoverschrijdende, regionale en transnationale samenwerking. De Commissie zal nagaan op welke wijze doelstellingen en ijkpunten bevorderlijk kunnen zijn met betrekking tot het onderling aanpassen van voorschriften, het verder openstellen van de markt en preferentiële handelsbetrekkingen met Rusland, Oekraïne en Moldavië in overeenstemming met de in het kader van de PCA's aangegane verbintenissen en verplichtingen. Waar de vorderingen op grond van de actieplannen dit rechtvaardigen, zal de Commissie ook initiatieven voorstellen om:

- bestaande communautaire beleidsvormen, programma's en instrumenten uit te breiden tot buurlanden die er nog niet voor in aanmerking komen;
- de buitenlandse taakstelling van de EIB geleidelijk en doelgericht uit te breiden tot Rusland en de westelijke NOS, in nauwe samenwerking met de EBWO en andere IFI's.
- FEMIP te evalueren en na te gaan hoe deze faciliteit eventueel kan worden geïntegreerd in een Europees-mediterrane bank waarvan de EIB het meerderheidsbelang bezit.

De bijdrage van de nieuwe lidstaten zal van fundamenteel belang zijn voor de uitwerking van het nieuwe nabuurschapsbeleid.

## BIJLAGE: Tabellen en grafieken

### Tabel 1: Belangrijkste economische indicatoren

	Bevolking	BBP per capita	Totale invoer	Totale uitvoer	Invoer uit de EU	Uitvoer naar de EU	BDI
	mln	EUR	mln EUR	mln EUR	mln EUR	mln EUR	mln EUR
Israël	6,4	19 578	36 721	32 032	15 557	8 544	3 397
Algerije	30,7	1 974	12 882	21 788	8 234	14 473	1 335
Egypte	65,3	1 663	14 063	4 614	4 191	1 453	569
Libië	5,4	1 776 <sup>(1)</sup>	4 867	12 548	3 247	10 331	-112
Marokko	29,2	1 296	12 192	7 945	6 302	5 562	2 966
Tunesië	9,7	2 301	10 622	7 379	7 563	5 892	543
Jordanië	5,2	1 901	5 344	2 553	1 535	98	189 <sup>(2)</sup>
Libanon	3,6	5 284	7 072	1 030	3 366	274	278 <sup>(2)</sup>
Bez. Palestijnse gebieden	3,0	1 591 <sup>(1)</sup>	3 339 <sup>(1)</sup>	653 <sup>(1)</sup>	31 <sup>(3)</sup>	6 <sup>(3)</sup>	57 <sup>(2)</sup>
Syrië	17,1	1 292	6 970	6 121	2 287	3 747	229 <sup>(2)</sup>
Belarus	10,0	1 352	8 966	8 286	1 387	917	189
Moldavië	4,3	417 <sup>(1)</sup>	998	636	278	136	167
Russische Fed.	144,8	2 382	41 006	91 864	16 597	35 703	2 835
Oekraïne	49,1	855	18 665	16 139	5 437	3 316	862

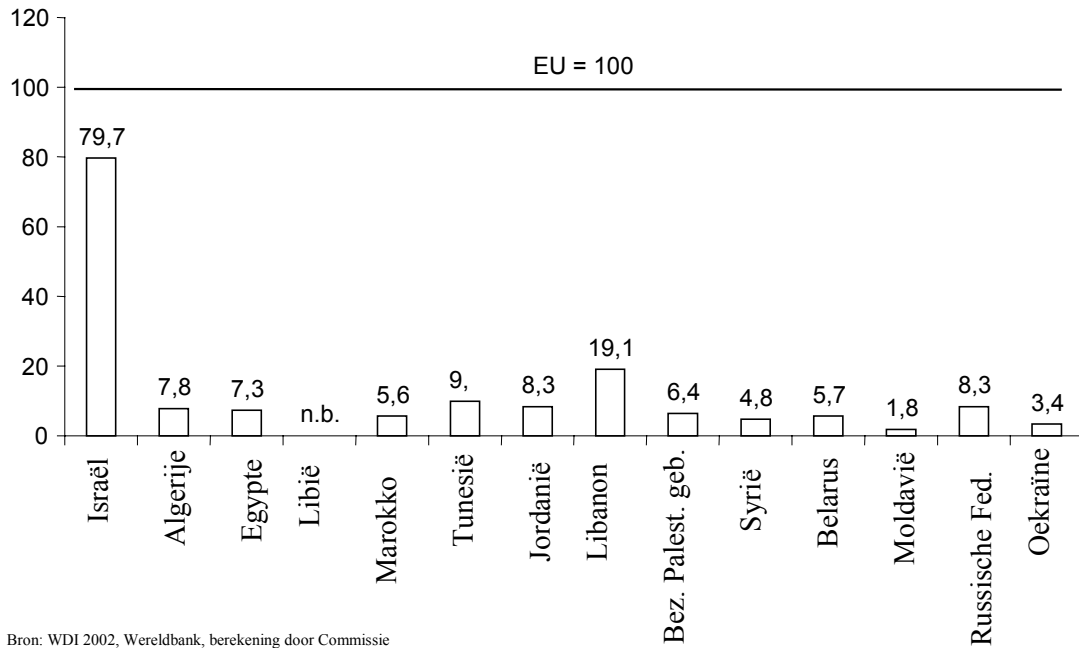
Bron: WDI 2002 (Wereldbank), IMF (BBP per capita), IMF (handelscijfers), UNCTAD/DITE (DBI-cijfers). Cijfers over 2001.

<sup>(1)</sup> Cijfers over 2000.

<sup>(2)</sup> Ramingen.

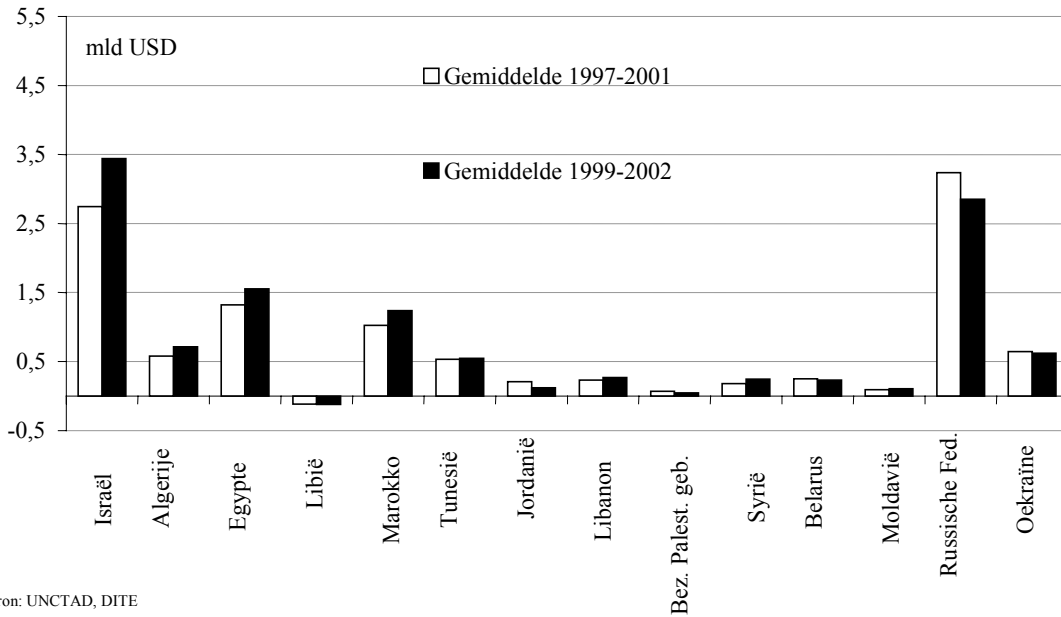
<sup>(3)</sup> Omzetting van door EU gemelde cijfers.

**Grafiek 1: BBP per capita als % van EU**



Bron: WDI 2002, Wereldbank, berekening door Commissie

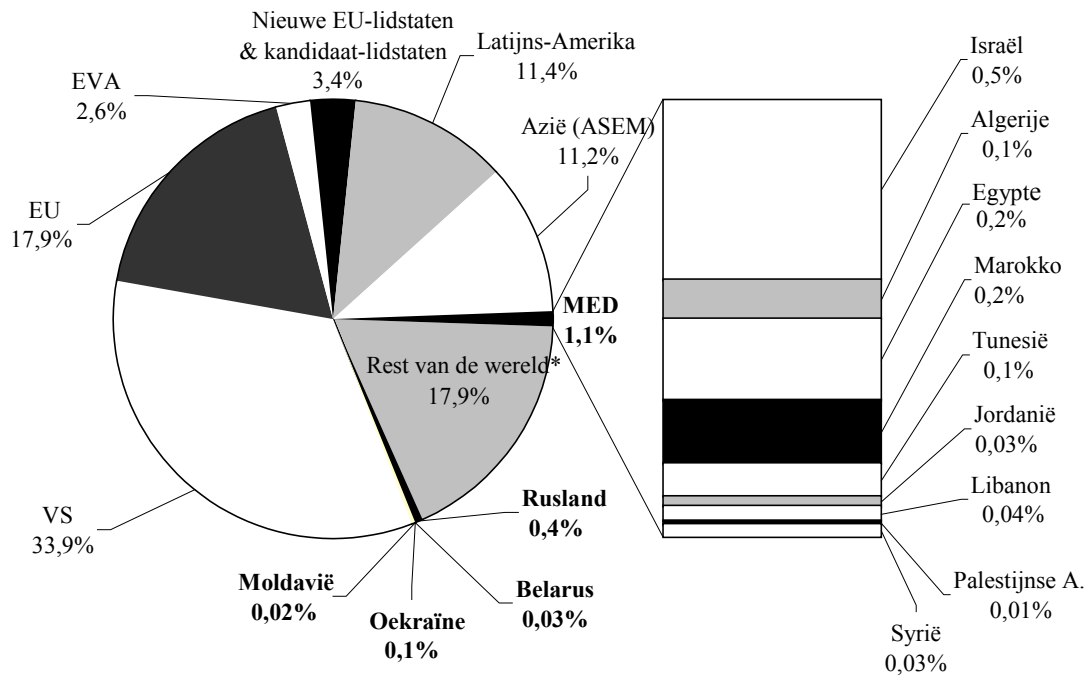
**Grafiek 2: Totale stroom BDI**



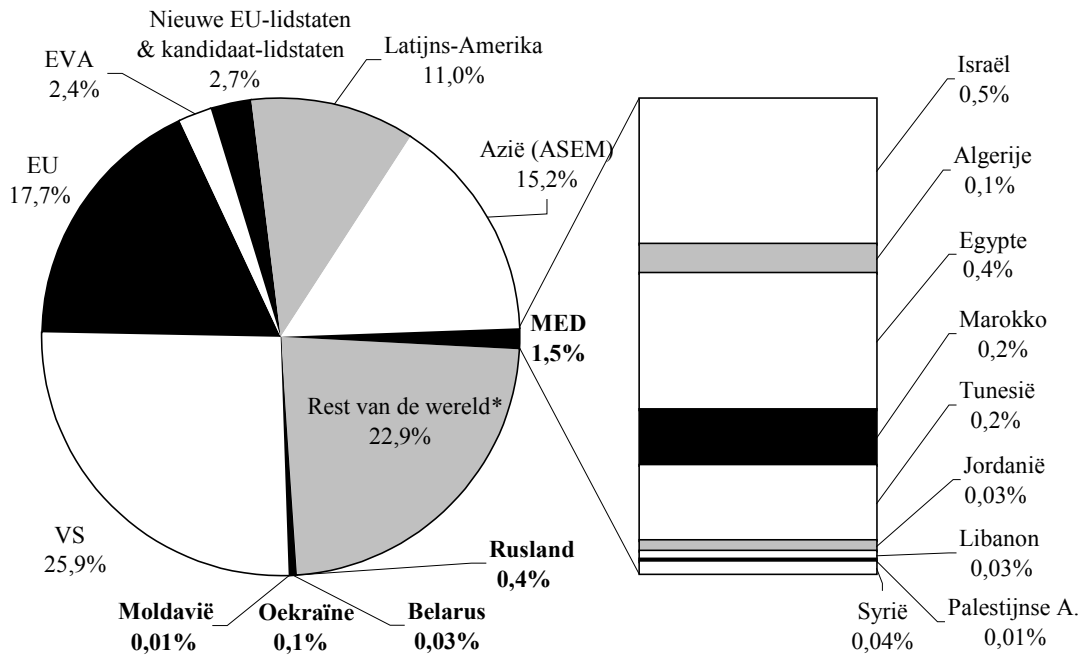
Bron: UNCTAD, DITE

### Grafiek 3: Aandeel in instroom buitenlandse investeringen wereldwijd

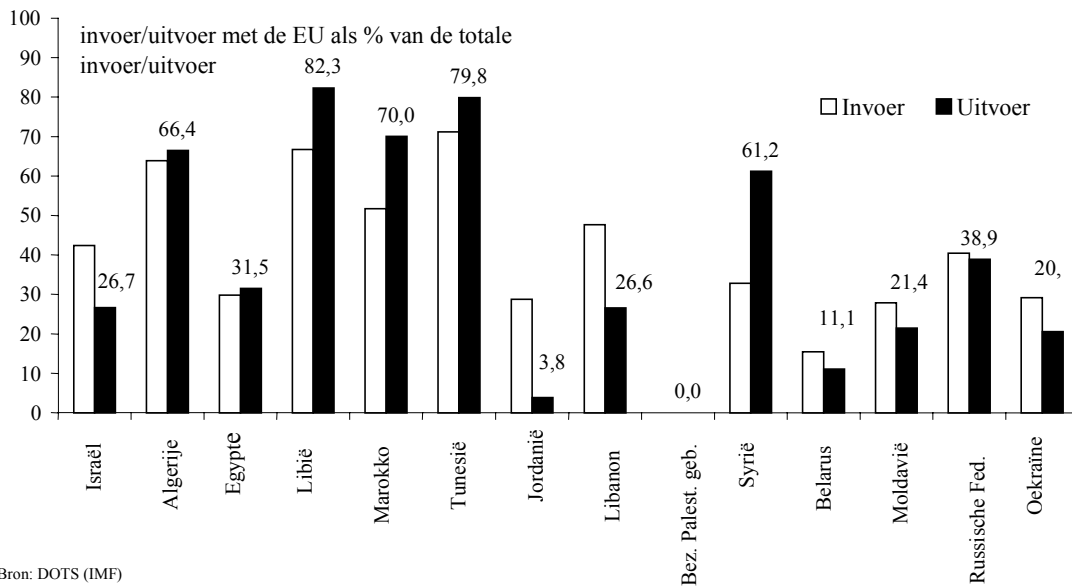
(Gemiddelde 1998-2001)



**Grafiek 4: Aandeel in inkomende buitenlandse investeringen wereldwijd (2001)**

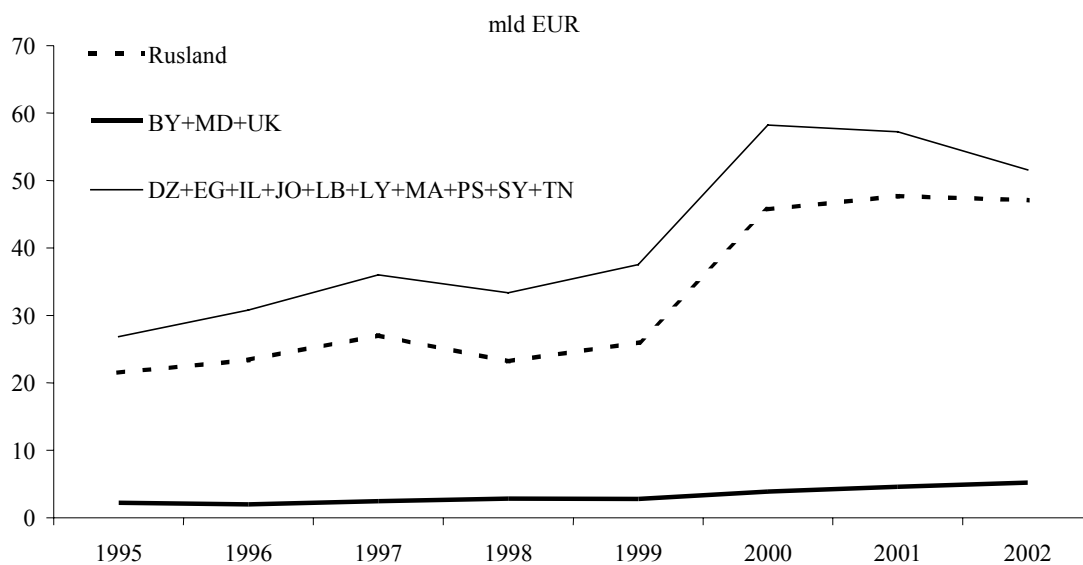


**Grafiek 5: Handelsintegratie met de EU**



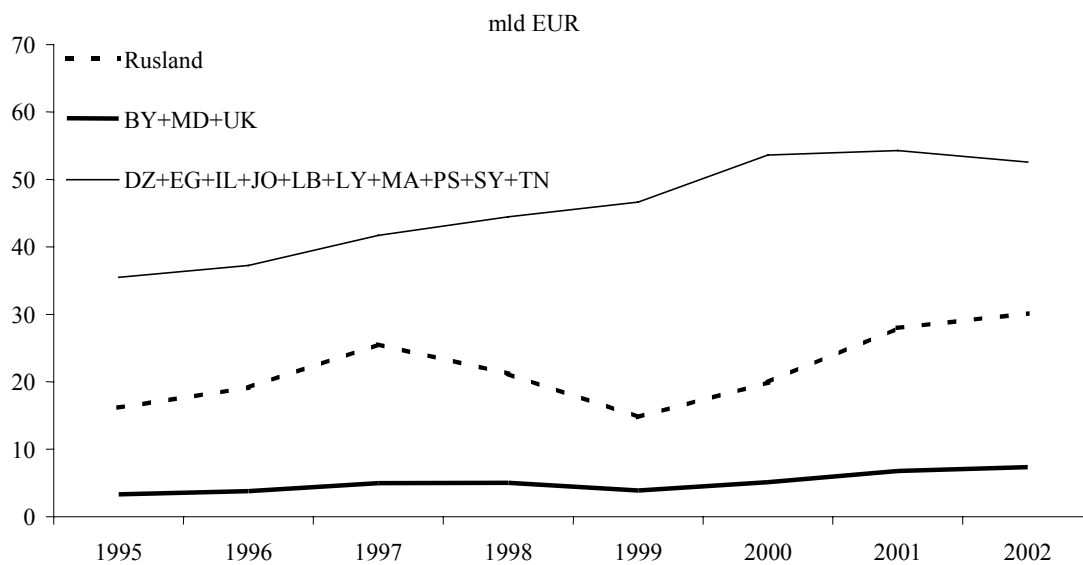


## Grafiek 6: Uitvoer naar EU15



Bron: Eurostat, COMEXT

## Grafiek 7: Invoer uit EU15



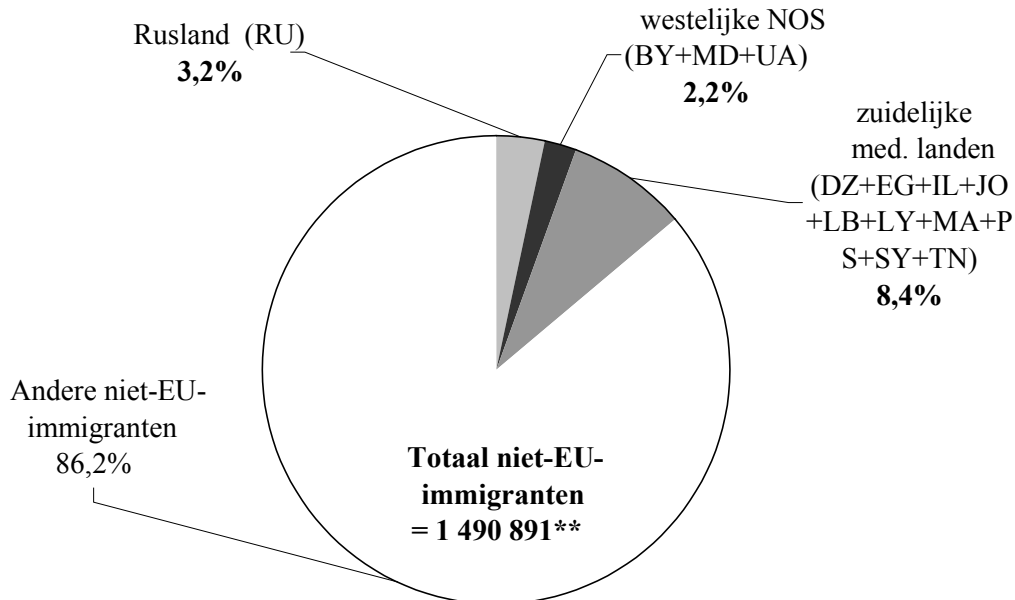
Bron: Eurostat, COMEXT

**Tabel 2: Bevolking en bevolkingsgroei**

	Bevolking				Bevolkingsgroei	
	1990 mln	1995 mln	2000 mln	<u>2001</u> mln	2001 %	<u>Gem. 1995-2000</u> %
Israël	4,7	5,5	6,3	6,4	2,4	2,5
Algerije	25,0	28,1	30,3	30,7	1,5	1,5
Egypte	51,9	57,5	64,0	65,3	2,1	2,1
Libië	n.b.	4,8	5,3	5,4	2,3	2,2
Marokko	24,2	26,4	28,7	29,2	1,6	1,7
Tunesië	8,2	9,0	9,6	9,7	1,4	1,3
Jordanië	3,5	4,3	5,0	5,2	3,0	3,2
Libanon	2,6	3,2	3,5	3,6	1,7	2,0
Bez. Palestijnse gebieden	n.b.	n.b.	3,0	3,0	0,0	n.b.
Syrië	12,1	14,2	16,6	17,1	3,1	3,2
Belarus	n.b.	10,3	10,0	10,0	0,0	-0,5
Moldavië	n.b.	4,3	4,3	4,3	0,0	0,0
Russische Fed.	n.b.	148,3	145,4	144,8	-0,4	-0,4
Oekraïne	n.b.	51,5	49,3	49,1	-0,4	-0,8

Bron: IMF, EBWO, EIU, Wereldbank

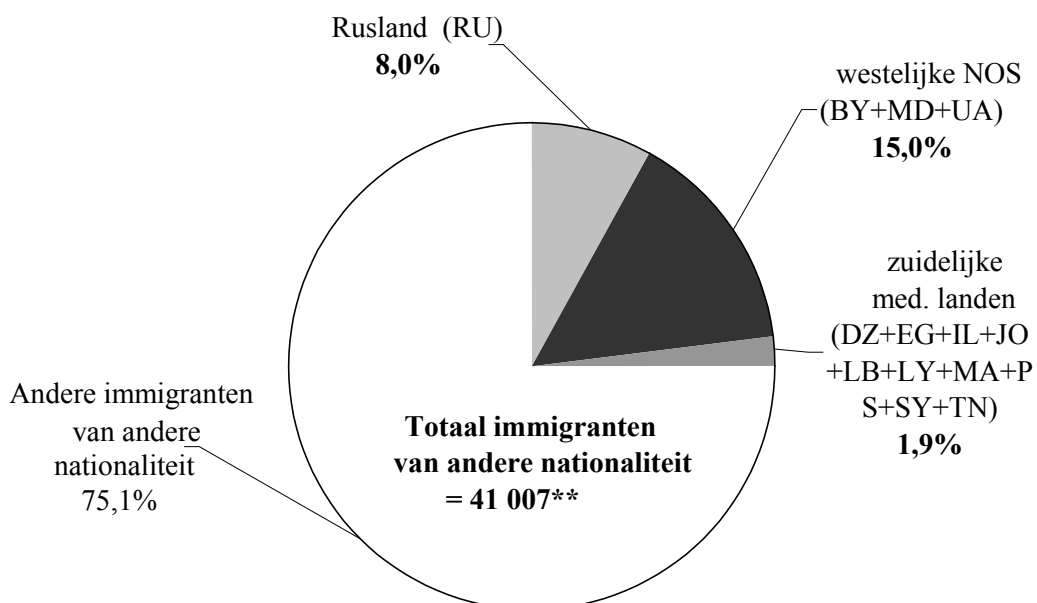
**Grafiek 8: Immigratie van onderdanen uit de zuidelijke mediterrane landen, de westelijke NOS en Rusland in de EU15 als percentage van alle niet-EU-immigranten, 2000\***



\*Bron: Eurostat. Cijfers 1999: B, D, F, I. Cijfers 1998: EL

\*\*Omvat niet-EU-immigranten in IRL, maar gegevens per nationaliteit voor de oostelijke en zuidelijke landen zijn niet beschikbaar.

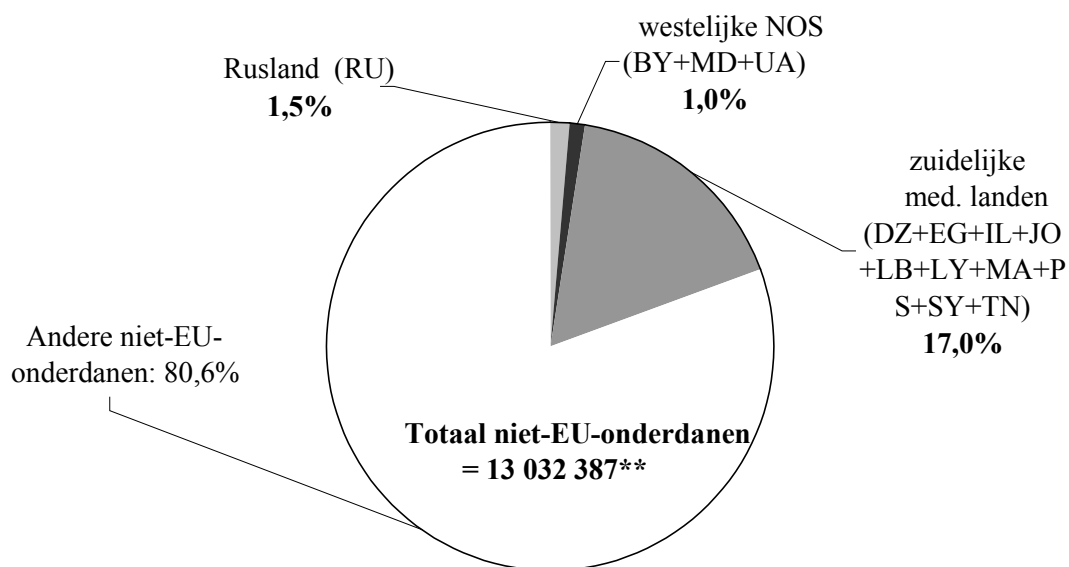
**Grafiek 9: Immigratie van onderdanen uit de zuidelijke mediterrane landen, de westelijke NOS en Rusland in de toetredingslanden als percentage van alle immigranten van andere nationaliteit, 1999\***



\* Bron: Eurostat. Geen cijfers beschikbaar voor PL. Cijfers 2001: SK.

\*\* Omvat immigranten van andere nationaliteit in MT, maar gegevens per nationaliteit voor de oostelijke en zuidelijke landen zijn niet beschikbaar.

**Grafiek 10: Onderdanen van de zuidelijke mediterrane landen, de westelijke NOS en Rusland als percentage van alle niet-EU-onderdanen in de EU15, 2001\***



\* Bron: Eurostat. Cijfers 2000: B, I, A, P, S, UK. Cijfers 1999: F. Cijfers 1998: EL.

\*\* Omvat niet-EU-onderdanen in A en IRL, maar gegevens per nationaliteit voor de oostelijke en zuidelijke landen zijn niet beschikbaar.

## BIJSTAND

### Communautaire bijstand aan Rusland, de westelijke NOS en de zuidelijke mediterrane landen 1995-2002 (betalingsverplichtingen, mln €)

	Algerije	West. Jordaanoe- ver/ Gaza	Egypte	Jordanië	Libanon	Marokko	Syrië	Tunesië	Rusland	Oekraïne	Moldavië	Belarus	Totaal zuid. med.	Totaal Rusland/west. NOS
<b>Bilaterale hulp 95-02</b>	304,2	307,7 + 151,1 <sup>1</sup>	776,7	381	194	1.038,6	181	685,9	912,3	498,1	62,7	17	3869,1 <sup>2</sup> +151,1	1490,1
<b>Regionaal programma Meda &amp; grensover- schrijdende samenwerking Tacis</b>													974,5 <sup>3</sup>	1052,2 <sup>4</sup>  (grens- overschr. Samenwerki- ng: 228,9, 96-03)
<b>MFA/Voedsel zekerheidpro- gramma</b>		112 <sup>5</sup> +10		2						453	50/15,5	30	124	558/15,5
<b>Brandstof- tekort</b>										97-01				115

<sup>1</sup> B7-420B voor 2000-2002.

<sup>2</sup> Meda, deel B van de begroting (B7-410B).

<sup>3</sup> Meda, delen A en B van de begroting (B7-410A en B7-410B). Dit omvat niet de vastleggingen voor het United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in het Midden-Oosten (UNWRA) ten behoeve van Palestijnse vluchtelingen in Jordanië, Libanon, Syrië en de Westelijke Jordanoever/Gazastrook.

<sup>4</sup> Bij de ramingen is ervan uitgegaan dat Rusland en Oekraïne een proportioneel deel (50% resp. 25% ) van het totale budget voor het regionale programma van Tacis ontvangen.

<sup>5</sup> Bedrag toegewezen via UNRWA., WFP en ACAD