



EUROPA-
KOMMISSIONEN

DEN EUROPÆISKE UNIONS
HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT
FOR UDENRIGSANLIGGENDER
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Bruxelles, den 25.3.2015
JOIN(2015) 9 final

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

Gennemførelsen af den europæiske naboskabspolitik i 2014

{SWD(2015) 63 final}
{SWD(2015) 64 final}
{SWD(2015) 65 final}
{SWD(2015) 66 final}
{SWD(2015) 67 final}
{SWD(2015) 68 final}
{SWD(2015) 69 final}
{SWD(2015) 70 final}
{SWD(2015) 71 final}
{SWD(2015) 72 final}
{SWD(2015) 73 final}
{SWD(2015) 74 final}
{SWD(2015) 75 final}
{SWD(2015) 76 final}
{SWD(2015) 77 final}

1. Indledning

Den europæiske naboskabspolitik (ENP) har siden sin lancering i 2004 været et centralt element i EU's udenrigspolitik. Den adresserer spørgsmål af strategisk betydning, f.eks. sikkerhed, stabilitet, retfærdighed og frihed og velstand i vores nabolande (ENP-landene), og tager sigte på at fremme bæredygtige og modstandsdygtige økonomier og frie og inklusive samfund. Det er en politik for et langsigtet engagement, som er baseret på integration og samarbejde, der er til gensidig fordel.

I lyset af de mange kriser og voksende udfordringer i ENP-landene er det imidlertid blevet mere og mere klart, at det er nødvendigt at tilpasse naboskabspolitikken og den tilgang, der anvendes. Man har efterlyst en større revision af ENP-instrumenterne, således at EU bedre kan imødekomme partnernes forskellige aspirationer og reagere hurtigere på hurtigt skiftende situationer i ENP-landene og mere generelle globale tendenser.

2014 var et år med store udfordringer i EU's nabolande. Begivenhederne i Ukraine og det voksende russiske pres på andre østpartnere satte fokus på Europas politiske virkelighed. I og uden for Syrien flygtede millioner af mennesker på grund af Assadregimets og Da'eshs handlinger, og de har katastrofalt store bistandsbehov. Der blev begået grusomheder, krænkelse af menneskerettigheder og overgreb af både Da'esh, Jabhat al-Nusra og andre terrorgrupper i regionen. Fornyede fjendtligheder i Gaza ødelagde livsgrundlaget for befolkninger og allerede skrøbelige infrastrukturer. Libyens status som stat var til stadighed truet, og fraværet af fungerende offentlige myndigheder, den øgede vold og manglen på kontrol med migrationsstrømme til og fra landet skabte grobund for kriminelle netværk inden for ulovlig migration og menneskehandel med Europa som mål. Fattigdommen i ENP-landene var tiltagende og berørte navnlig børn og andre sårbare grupper i samfundet.

Samtidigt var der i 2014 en vis positiv udvikling med undertegnelsen af tre associeringsaftaler med Georgien, Republikken Moldova og Ukraine. Denne nye generation af aftaler omfatter bestemmelser om associering og vidtgående og brede frihandelsområder, som fastsætter de mest ambitiøse aftalemæssige forbindelser, der indtil nu er etableret med ENP-partnere. Hertil kommer, at forbindelserne med Marokko og Tunesien blev styrket og fortsat afspejler reformindsatsens dybde og bredde i disse lande. Den demokratiske udvikling har været særligt positiv i Tunesien. Hvad angår migration og mobilitet, har Republikken Moldova nået alle de mål, der var opstillet i landets handlingsplan for visumliberalisering, hvilket gjorde det muligt for Moldovas borgere at rejse ind i Schengenlandene uden visum fra foråret 2014. Tunesien og Jordan undertegnede også et mobilitetspartnerskab med EU i 2014.

EU opretholdt i 2014 sit høje indsatsniveau i forhold til partnerne, og ENP-instrumenterne spillede i den forbindelse en vigtig rolle. Med det nye europæiske naboskabsinstrument (ENI), som blev vedtaget i 2014, tilvejebringes der 15,4 mia. EUR for perioden 2014-20. Den finansielle

bistand er mere målrettet end tidligere; civilsamfundsorganisationerne og de lokale myndigheder er bedre og mere inddraget i forberedelsen, gennemførelsen og overvågningen af EU-støtte.

I denne fælles meddelelse og de ledsagende statusrapporter undersøges det, hvordan EU og partnerlandene sammen har virkeliggjort aftalte reformmål og adresseret særlige udfordringer i 2014.

På baggrund af udviklingen i ENP-landene, partnernes forskellige aspirationer for så vidt angår deres ENP-forbindelser til EU og de vanskeligheder, der er med at adressere nogle af disse forandringer med naboskabspolitikken, blev der den 4. marts 2015 vedtaget et **fælles høringsdokument** af Den Europæiske Unions højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik/næstformanden for Europa-Kommissionen og Europa-Kommissionen, og det var første etape i en formel høringsproces med henblik på revisionen af den europæiske naboskabspolitik. Som led i denne revision vil der blive foretaget en gennemgang af EU's årsrapportformularer.

2. Gennemførelsen af naboskabspolitikken i 2014

Demokratisering og, i en bredere forstand, systemskifter skal først og fremmest udspringe af nationale processer. Succesen med et systemskifte afhænger af en lang række faktorer gående fra politisk vilje til forbedring af retsstaten, fra økonomiske vilkår til uddannelse, fra øget social lighed og styrkelse af befolkningernes handlekraft til et aktivt civilsamfund. Det kræver bred national konsensus om grundlæggende politiske processer. Det er på det grundlag, at EU har støttet drivkræfterne bag positive politiske forandringer i ENP-landene.

Naboskabspolitikken udgør en del af EU's indsats for at støtte succesfulde systemskifter, men disse processer varierer i meget høj grad alt efter de historiske og samfundsmæssige vilkår, der er gældende i de enkelte lande. De østlige og de sydlige partnerlande har deres egne individuelle udfordringer og muligheder for så vidt angår vejen frem mod reform. Systemskifter, som ikke er inklusive, og hvor der kun er gevinster til de sejrende parter, har vist sig at være ubæredygtige, når det kommer an på at sikre landenes overordnede stabilitet og velstand. Hvis et systemskifte skal være en succes, kræver det, at regeringen, civilsamfundet og de økonomiske aktører samarbejder aktivt om fortsatte demokratiseringsbestræbelser.

Denne forudsætning for et positivt politisk systemskifte er fælles for både de østlige partnerlande og de sydlige partnerlande i overgangsperioderne. I 2014 fortsatte man under naboskabspolitikken med at yde støtte til positive udviklingstendenser.

2.1. Demokrati og god regeringsførelse

Det er EU's ambition at fremme demokrati og god regeringsførelse i ENP-landene. EU er fortsat overbevist om, at indsatsen på dette vigtige område indtager en central plads i udenrigspolitikken,

men virkeligheden i ENP-landene er, at udviklingen inden for demokratisering og god regeringsførelse er meget forskellig fra det ene land til det andet.

Tunesien er et positivt eksempel, som har vist, at et **demokratisk systemskifte**, der er inklusivt og har et nationalt udspring, kan være en mulighed i de sydlige ENP-lande, hvis man tager de nødvendige skridt, som det er at afholde parlamentsvalg og præsidentvalg og vedtage en ny forfatning. Disse skridt var en milepæl med hensyn til at etablere grundlæggende rettigheder og åbne mulighed for gennemførelse af yderligere demokratiske reformer. Marokko har også fortsat sin demokratiserings- og moderniseringsproces, således som det fremgår af fremskridtene med landets igangværende reformer inden for retsvæsenet, regionalisering og medier. Demokratiseringsprocesserne i Republikken Moldova og i Georgien gik også støt fremad. Republikken Moldova afholdt parlamentsvalg, som overordnet set blev vurderet at være frie og fair af den valgobservationsmission, der var udsendt af Kontoret for Demokratiske Institutioner under Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OIDHR), selv om udelukkelsen af en kritiker af valget nogle få dage før valgdagen gav anledning til bekymring. Republikken Moldova gjorde yderligere fremskridt med sin Europadagsorden, herunder ved undertegnelse af en associeringsaftale/en vidtgående og bred frihandelsaftale. Georgien fortsatte også sin demokratiseringsproces, ikke mindst gennem undertegnelsen af en associeringsaftale/en vidtgående og bred frihandelsaftale. Lokalvalgene i juni og juli 2014 blev anset for i det store og hele at opfylde de internationale standarder.

EU hjalp Ukraine gennem mobilisering af den hidtil største finansielle pakke på mere end 11 mia. EUR for perioden 2014-20. Der blev iværksat restriktive foranstaltninger over for enkeltpersoner og enheder med ansvar for krisen, for misbrug af midler og for krænkelse af grundlæggende rettigheder, og der blev ibrugtaget relevante værktøjer inden for rammerne af den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik. Den politiske situation var imidlertid overskygget af den igangværende militære krise i den østlige del af landet og Den Russiske Føderations ulovlige annektering af Krim og Sevastopol, hvor russiske og lokale de facto-myndigheder i betydeligt omfang har begrænset beskyttelsen af menneskerettigheder siden februar 2014. Ukrainske borgere bosiddende på Krim og i Sevastopol så sig tvunget til at tage russisk statsborgerskab eller, hvis de nægtede, at blive erklæret for at være udlændinge. Intimidering og chikane over for indbyggere på Krim, som modsatte sig Den Russiske Føderations fremfærd på halvøen, tog til og var navnlig rettet mod krimtatarerne og journalister. Medierne kunne ikke arbejde frit. Lignende tendenser blev også konstateret i det østlige Ukraine - ud over de alvorlige humanitære konsekvenser af konflikten og det stigende antal berørte personer.

Denne udvikling havde en negativ indvirkning på reformprocessen i Ukraine. Den forfatningsmæssige reform blev forsinket, og Europarådets Venedigkommission fandt, at forslagene til reform ikke var helt på linje med de internationale normer. Kampen mod korruption gik langsomt i gang. Forberedelserne af et nationalt reformprogram skred langsomt frem og var usammenhængende, også selv om den nye regering tydeligvis er reformorienteret. Der kræves

hurtig og vedvarende indsats for at levere resultater inden for den nærmeste fremtid og for at opretholde reformdynamikken i de kommende år samt for at sikre gennemførelse af associeringsaftalen/den vidtgående og brede frihandelsaftale. EU har nedsat en støttegruppe for Ukraine, der skal hjælpe landet med at gennemføre sit reformprogram.

I andre ENP-lande var der stagnation for så vidt angår demokratiseringen. I Ægypten blev det offentlige debatrum i almindelighed - og civilsamfundsorganisationernes aktiviteter i særdeleshed - begrænset gennem øget kontrol. Demokratiseringen og menneskerettighedssituationen i Aserbajdsjan gik tilbage i det forgangne år, og der var systematiske begrænsninger af mulighederne for at give udtryk for meninger i offentligheden og for civilsamfundet. I Belarus var der stadig ingen fremskridt med menneskerettighederne, retsstaten og de demokratiske principper.

Den politiske udvikling i Israel og Palæstina¹ blev i høj grad påvirket af den regionale situation, en mere konfliktuel politisk atmosfære og fjendtlighederne i Gaza. Den israelske stat er baseret på demokratiske værdier, respekt for menneskerettigheder, retsstaten og grundlæggende frihedsrettigheder. I 2014 gav beskyttelsen af mindretals rettigheder, herunder beduinernes, imidlertid anledning til bekymring. I Palæstina mangler der stadig at blive vedtaget central lovgivning om demokratiske strukturer, f.eks. om retsinstitutionernes ansvar. Der er behov for at adressere respekten for menneskerettigheder, navnlig med hensyn til dødsstraffen: den blev fortsat eksekveret af de facto-myndigheder i Gaza, og der blev igen foretaget henrettelser i Ægypten og Jordan, efter at der de foregående år var blevet anvendt moratorier i begge lande.

Igangværende væbnede konflikter, religiøs og etnisk polarisering og eksterne faktorer som f.eks. terrorisme umuliggjorde fremskridt med ENP-dagsordenen. I Libyen udgjorde den ringe sikkerhedssituation sågar en risiko for landets status som stat. Den syriske krise har udviklet sig til verdens største humanitære og sikkerhedsmæssige katastrofe. Libanon og Jordan, på den anden side, udviste en bemærkelsesværdig modstandsdygtighed over for de regionale flygtningestrømme og politiske og sikkerhedsmæssige afsmittende virkninger fra den syriske krise, der medførte et supplerende pres på de begrænsede naturlige ressourcer. På trods af disse udfordringer bidrog begge lande til stabilitet og sikkerhed i regionen og bestræbte sig på at gøre yderligere fremskridt med ENP-dagsordenen.

Der kunne observeres en vis positiv udvikling med hensyn til afholdelsen af **valg**. Præsident- og parlamentsvalgene i Tunesien og Ukraine, præsidentvalget i Israel og parlamentsvalget i Republikken Moldova blev generelt gennemført tilfredsstillende. Hvad angår Ukraine, kunne der ikke afholdes valg på Krim og i Sevastopol. Hovedparten af regionerne under Donetsk og Luhansk forblev under illegale væbnede gruppers kontrol og blev forhindret i at deltage i valgene

¹ Denne betegnelse skal ikke opfattes som en anerkendelse af en palæstinensisk stat og berører ikke de enkelte medlemsstaters holdninger på området.

i Ukraine. De lokale valg, der blev gennemført af de facto-myndigheder i begge regioner, anses for at være ulovlige og ikkelegitime og anerkendes derfor ikke af EU. EU bemærkede sig den generelt fredelige og veltilrettelagte gennemførelse af præsidentvalget i Ægypten, selv om der var visse betænkeligheder med hensyn til gennemførelsen af valgkampen, hvor der var stadig mindre rum til afvigelse og debat.

Udviklingen var blandet med hensyn til **ytringsfrihed, presse- og mediefrihed, foreningsfrihed og religions- eller trosfrihed, rettigheder for mindretal og bekæmpelse af diskrimination**. Tunesien, Libanon, Marokko og Republikken Moldova indførte i et vist omfang indført nødvendig lovgivning, men der blev ikke konstateret større fremskridt i Aserbajdsjan, Belarus, Ægypten og Palæstina.

Hvad angår **rettighederne for kvinder og børn**, forblev situationen problematisk i de fleste partnerlande. Børnearbejde, rekruttering af børnesoldater, brug af børn til terroraktiviteter eller i menneskehandel, ægteskab med mindreårige og dårlig behandling af unge i retssystemet var forhold, der fortsat gav anledning til stor bekymring. Børn var særligt berørt af fattigdom, som er et tiltagende fænomen i hele regionen. Tunesiens nye forfatning sikrede kvinderne ligestilling med hensyn til samfundsøkonomiske og politiske rettigheder og fastsatte desuden bestemmelser om indførelse af foranstaltninger over for diskrimination og kønsbaseret vold.

Der var opmuntrende tegn med hensyn til **reform af retsvæsenet** med forbedringen af denne sektors uafhængighed og effektivitet i Tunesien, Marokko, Libanon og Jordan. Der blev med den nye forfatning i Tunesien etableret flere grundlæggende rettigheder, og den vil gøre det muligt at gå videre med reformen af retsvæsenet. Der blev vedtaget et strategisk dokument om reform af retsvæsenet i maj, og der blev drøftet en tilhørende handlingsplan for 2015-19. Ukraines parlament vedtog en lov, der skal fremme tilliden til retsvæsenet. Republikken Moldova gennemførte lovgivning om reform af retsvæsenet. Der var stadigvæk betydelige udfordringer med hensyn til retsvæsenets uafhængighed i Aserbajdsjan og i Ægypten.

Der blev konstateret ujævn og begrænset udvikling i partnerlande med hensyn til **fængselsvæsenet** og dertil knyttede vilkår. **Tortur og mishandling** fortsatte i mange lande, hvor der ofte også var dårlige fængslingsvilkår og mangler i fængselsvæsenet. Der blev konstateret visse forbedringer i Jordan og Tunesien, f.eks. indførelsen af en national mekanisme til forebyggelse af tortur i Tunesien. Der blev gjort en betydelig indsats i Republikken Moldova, som har truffet forholdsregler vedrørende nye fængselsfaciliteter og iværksat reformer vedrørende unge lovovertrædere.

Civilsamfundet og arbejdsmarkedsparterne indtager en central rolle i forbindelse med systemskifter og gennemførelse af reformer. Civilsamfundsorganisationerne spiller en vigtig rolle med hensyn til at overvåge og vejlede parlamenter, regeringer og politiske partier om menneskerettighedsspørgsmål og herunder stille myndighederne til regnskab for deres

handlinger. De har ofte gode kontakter med hinanden på internationalt plan, hvilket gør det muligt nemt at videreformidle og dele erfaringer. Civilsamfundsorganisationerne konstaterede i 2014 temmelig negative tendenser i hele regionen. Visse lande traf foranstaltninger til at begrænse deres aktiviteter gennem lovgivning eller indførelse af omkostningstunge administrative procedurer, f.eks. omfattende høje skatter og afgifter, hvilket førte til, at civilsamfundsorganisationerne i visse tilfælde måtte indstille deres aktiviteter. I Aserbajdsjan og Ægypten blev disse organisationers aktiviteter i særlig grad berørt af sådanne tiltag. Civilsamfundet udviklede sig positivt og hurtigt i Ukraine og Tunesien. Civilsamfundsorganisationerne opererede generelt uhindret i Republikken Moldova, men deres aktiviteter blev begrænset i alvorligt omfang i Transdnestrien. Civilsamfundsorganisationerne kunne operere på Vestbredden med færre restriktioner end i Gaza, hvor de fortsat blev forhindret i at arbejde. Arbejdet med **EU's landekøreplaner** for samarbejde med civilsamfundet i de pågældende lande fortsatte i løbet af 2014. Der fastlægges med disse køreplaner strategiske rammer for samarbejdet med civilsamfundet i de enkelte lande. EU-delegationerne stod i spidsen for udarbejdelsen af køreplanerne og samarbejdede med de lokale myndigheder og civilsamfundsorganisationer med henblik på at identificere langsigtede mål for dialog og operationel støtte. Ved udgangen af 2014 var de fleste af disse køreplaner vedtaget af partnerlandene.

2.2. Politisk og sikkerhedsmæssigt samarbejde

Succesfulde systemskifter kræver sikkerhed, for at samfundene og økonomierne kan udvikle sig. I 2014 øgedes de sikkerhedsrelaterede udfordringer imidlertid eksponentielt i ENP-landene. Trusler fra terrorgrupper som Da'esh, langvarige konflikter, organiseret kriminalitet og kriser opstået som følge af nye magtbaserede grænsedragninger kastede en skygge over EU's nabolande. Omfanget af ustabilitet i visse partnerlande bidrog til ulovlig migration og sikkerhedstrusler med direkte konsekvenser i EU.

På trods af denne negative udvikling bestræbte EU sig på at tilvejebringe sikkerhed og stabilitet i ENP-landene. EU hjalp partnerne med at adressere deres politiske, sikkerhedsmæssige og økonomiske udfordringer ved anvendelse af en række EU-instrumenter og -mekanismer som f.eks. politiske dialoger og menneskerettighedsdialoger, FSFP-missioner og tilhørende finansiel bistand, der bl.a. tager sigte på at styrke retsstaten og støtte reform af retsvæsenet. EU har på nuværende tidspunkt missioner i ENP-landene: overvågningsmissionen i Georgien (EUMM Georgia), en politimission i Palæstina (EUPOL COPPS), grænsebistandsmissioner (EUBAM) i Republikken Moldova og Ukraine², i Libyen (EUBAM Libya³), ved grænseovergangen i Rafah

² Ikke en FSFP-mission.

³ Forværring af den politiske og sikkerhedsmæssige situation i Libyen i juli 2014 krævede midlertidig flytning af missionen til Tunis. Den fremtidige kurs for missionen er genstand for en strategisk revision, der inden længe vil blive overvejet af EU-medlemsstaterne.

(Gaza) (EUBAM RAFAH) og EU's rådgivningsmission vedrørende reform af civilsikkerhedssektoren i Ukraine (EUAM Ukraine).

Udviklingen i de østlige ENP-lande var i særlig grad berørt af situationen i Ukraine. EU fordømte i stærke vendinger Den Russiske Føderations ulovlige annektering af Krim og Sevastopol og den destabiliserende krise i Ukraines østlige regioner, som havde betydelige humanitære konsekvenser for civilbefolkningen. EU opfordrede de russiske myndigheder til at standse enhver transport af militærudstyr, våben eller soldater fra russisk område ind i Ukraine og til at udøve deres myndighed over for separatister og ulovlige væbnede grupper med henblik på at nedtrappe den spændte situation. Til det formål støttede EU den indsats, der blev gjort af multilaterale forummer som Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE). Ud over sine bestræbelser i 2014 for at bidrage til en løsning af krisen i den østlige del af Ukraine har EU nu opfordret alle parter til at bygge videre på den positive dynamik, der er skabt med Minskaftalerne af 12. februar 2015, og gennemføre dem fuldt ud.

Ud over sit diplomatiske engagement ydede EU bistand til Ukraine på vejen mod reform af **sikkerhedssektoren** ved at iværksætte en civil rådgivende mission (EUAM Ukraine). Der vil med missionen blive ydet strategisk rådgivning til Ukraine om udvikling af effektive, bæredygtige og ansvarlige sikkerhedstjenester til styrkelse af retsstaten i Ukraine.

Mange ENP-lande var fortsat berørt af **væbnet konflikt eller kriser**. I de østlige ENP-lande fortsatte EU med at fremme tillidsskabende foranstaltninger i Nagorno-Karabakh. Georgiens samarbejdspolitik med sine løsrivelsesregioner blev udfordret med Den Russiske Føderations undertegnelse af traktaten om en alliance og et strategisk partnerskab med løsrivelsesregionen Abkhasien. En politisk løsning for Transdnestrien blev vanskeliggjort af Tiraspol, der understregede sine ambitioner om større autonomi på trods af opfordringer til territorial reintegration under "5+2"-processen inden for rammerne af Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa, der skal føre til en afslutning af Transdnestrienkonflikten⁴.

Mod syd skabte situationen i Syrien stor ustabilitet, som havde kraftig afsmitning på ENP-landene - navnlig Jordan og Libanon. EU og dens medlemsstater mobiliserede bistand på næsten 3 mia. EUR til de berørte befolkningsgrupper i Syrien og de ENP-lande, der har modtaget flygtninge, hvilket er den største humanitære indsats, EU nogensinde har påtaget sig. Der er tale om en samlet regional respons, der omfatter humanitær bistand, strukturel støtte og anden bistand til lande, der har taget imod flygtninge og fordrevne personer.

Den forringede sikkerhed og den politiske situation i Libyen havde ikke kun konsekvenser for de umiddelbare naboer, men gjorde bl.a. ulovlig migration til en af de største nye internationale

⁴ Ministererklæring af 5. december 2014 om forhandlingerne om bilæggelse af Transdnestrienkonflikten i "5+2"-formatet.

udfordringer. Fornyede fjendtligheder i Gaza ødelagde livsgrundlaget for befolkninger og allerede skrøbelige infrastrukturer og reducerede de allerede begrænsede naturressourcer - hvilket forværrede den generelle ustabilitet i regionen.

Regionen var fortsat **truet af terrorisme** i form af bl.a. grusomheder og menneskerettighedskrænkelser begået af Da'esh, Jabbat al-Nusra og andre terrorgrupper. EU fortsatte sine bestræbelser for at tage hånd om spørgsmålet i samarbejde med regionale og internationale partnere⁵.

Positivt var det, at Georgien, Republikken Moldova og Ukraine fortsat bidrog til **EU-ledede FSFP-operationer** (EUTM-operationen i Mali, EUNAVFOR Atalanta og EUFOR RCA i Den Centralafrikanske Republik). Et sådant engagement er et udtryk for, at disse partnere er klar over vigtigheden af at bidrage til den regionale indsats for sikkerheden. EU vil undersøge andre måder, hvorpå et sådant omfattende engagement kan afspejles i FSFP-operationer i en ENP-kontekst.

EU-støtte til **sikkerhedssektorreformer** i ENP-landene bidrager til oprettelse af ansvarlige sikkerhedstjenester i partnerlandene, som er underlagt demokratisk kontrol og i overensstemmelse med retsstaten. EU-aktiviteterne støtter kapacitetsopbygning, institutionel støtte, uddannelse, rådgivningsaktiviteter og styrkelse af grænseforvaltning. I 2014 støttede EU civilt samarbejde inden for rammerne af sikkerhedssektorreformer i Jordan, Palæstina og Tunesien. I Ukraine iværksatte EU en civil rådgivningsmission (EUAM Ukraine) med henblik på at kunne yde strategisk rådgivning til udvikling af effektive, bæredygtige og ansvarlige sikkerhedstjenester, der bidrager til at styrke retsstaten i Ukraine. I Libanon og i Republikken Moldova fokuserede EU på at styrke grænse- og toldforvaltningskapaciteten for at tage hånd om de grænseoverskridende udfordringer, disse partnerlande står over for. Denne opgave viste sig at være en større udfordring i Libyen.

På baggrund af de globale udviklingstendenser og tiltagende trusler for sikkerheden og stabiliteten i ENP-landene er der behov for at skabe større opmærksomhed omkring EU's foranstaltninger i regionen. En mulig måde, hvorpå man langsigtet og bæredygtigt kan tage udfordringerne op - og som supplement til den forstærkede indsats, der gøres inden for FSFP-rammer og andre rammer - kunne være at styrke naboskabspolitikens sikkerhedsrelaterede komponenter. EU har en interesse i at hjælpe ENP-lande med at blive stærkere og mere modstandsdygtige stater, der øger sikkerheden i regionen og beskytter befolkningerne og deres grundlæggende rettigheder og friheder.

⁵ I februar 2015 vedtoges den fælles meddelelse om Syrien/Irak og truslen fra Da'esh. Der foreslås heri en strategi over for krisen, og den omfatter en blanding af politiske og praktiske foranstaltninger, bl.a. en diplomatisk indsats, antiradikaliseringssprogrammer, bekæmpelse af terrorfinansiering og bedre grænsekontrol.

2.3. Økonomisk integration i forhold til EU

EU er den største økonomiske partner og handelspartner for de fleste ENP-lande. Dens økonomiske model og samfundsmodel appellerer stadig til visse partnere. Det fremgår af deres fortsatte bestræbelser for at opnå politisk associering og økonomisk integration.

Der blev i 2014 undertegnet associeringsaftaler og aftaler om vidtgående og brede frihandelsområder med Georgien, Republikken Moldova og Ukraine. Disse aftaler indtager en central plads i de resultater, der er opnået med naboskabspolitikken, og udgør en milepæl i EU's forbindelser med nogle af dens nærmeste samarbejdspartnere og løfter disse forbindelser op på et betydeligt højere niveau. Aftalerne forventes at få en positiv indvirkning på væksten og beskæftigelsen i partnerlandene og skabe velstand og mere bæredygtige og modstandsdygtige økonomier.

Man begyndte en foreløbig anvendelse af hovedparten af aftalerne i Georgien og Republikken Moldova den 1. september 2014. Disse lande begyndte at gennemføre aftalerne: importafgifterne blev reduceret eller afskaffet og forpligtelserne til at nærme sig EU-retten begyndte gradvist at blive gældende.

For så vidt angår Ukraine skete der i 2014 visse forbedringer af de bilaterale handelsforbindelser, efterhånden som visse eksisterende handelsbarrierer blev fjernet eller udfaset. De ukrainske myndigheder reagerede imidlertid på den kritiske makroøkonomiske situation ved at vedtage nye handelsrestriktioner og andre foranstaltninger, som risikerer at sætte en stopper for forbedringerne af handelsforbindelserne og forværre erhvervsklimaet. **De autonome handelsforanstaltninger**, der blev vedtaget i april 2014, fjernede 94,7 % af den gældende EU-told på import af industriprodukter fra Ukraine og al EU-told på Ukraines landbrugseksport til EU, mens tolden på visse kemiske og andre produkter med oprindelse i Ukraine blev sænket. Efter afgørelsen om at udskyde den midlertidige anvendelse af den del af associeringsaftalen mellem EU og Ukraine, der vedrører vidtgående og bred frihandel, indtil 1. januar 2016, blev de autonome handelsforanstaltninger forlænget frem til den dato. De ukrainske myndigheder er i gang med at forberede gennemførelsen af aftalen om bred og vidtgående frihandel i tæt samarbejde med EU.

EU fortsatte med at være Armeniens største handelspartner i 2014, men den 10. oktober 2014 undertegnede Armenien, Rusland, Kasakhstan og Belarus en traktat med henblik på Armeniens tiltrædelse af **Den Eurasiske Økonomiske Union** fra og med 2015. EU respekterer de valg, der træffes af suveræne stater. Armenien nød fortsat godt af EU's GSP+-toldpræferencer, og der blev indledt sonderende drøftelser i november 2014 om et nyt muligt kontraktligt forhold mellem EU og Armenien.

Drøftelserne om handelsforbindelserne med sydlige partnere blev også intensiveret. Reguleringsreformer adresserede fortsat den økonomiske udvikling for så vidt angår jobskabelse,

støtte til bæredygtig vækst og velstand. Mulighederne for øget regionalt samarbejde er desuden store. EU var fortsat rede til at støtte en sådan indsats, hvis og når partnerne var rede hertil.

Forhandlingerne om en aftale med Marokko om bred og vidtgående frihandel fortsatte. Der blev forhandlet en aftale om geografiske betegnelser. De første fiskeriaktiviteter blev indledt under aftalen om en protokol til fiskeripartnerskabsaftalen for perioden 2014-18 ud over EU's finansielle støtte til sektoren i Marokko, som gav de erhvervsdrivende direkte og mærkbare gevinster. Forberedelserne til forhandlingerne med Tunesien om en aftale om bred og vidtgående frihandel skred frem, herunder høringer af civilsamfundet og mellem eksperter, og der er ingen tekniske hindringer for en igangsættelse af forhandlingerne. De forberedende drøftelser om en aftale om bred og vidtgående frihandel med Jordan skred også frem, og der blev gennemført vurderinger af bæredygtigheden af mulige aftaler om bred og vidtgående frihandel med Ægypten og Jordan.

Den økonomiske integration i forhold til EU er imidlertid bredere end handelsforbindelserne i sig selv. Den europæiske naboskabspolitik forbinder EU og dens naboer gennem etablering af **transport- og energinetværk**, og disse foranstaltninger går hånd i hånd med stadigt større handelsstrømme. Reguleringsmæssig tilnærmelse og tilvejebringelse af relevant infrastruktur er afgørende for at kunne etablere og opretholde effektive forbindelser mellem EU og partnerlande og mellem disse lande indbyrdes.

Den overordnede situation for 2014 er imidlertid blandet på begge områder. Visse lande har gennemført reguleringsmæssig tilnærmelse i forhold til EU-regler og -standarder inden for **transport**, f.eks. Marokko, Tunesien og Ukraine. På trods af konflikterne fortsatte visse lande (f.eks. Jordan, Libanon og Palæstina) deres reformindsats på transportområdet.

Hvad angår **energi**, fortsatte integrationen af ENP-landene i EU's interne energimarked. Visse politikbeslutninger tog også sigte på at fremme vedvarende energi, herunder solenergi i Marokko. Ukraine og Jordan havde foruroligende stor gæld som følge af energiimport fra tredjelande, navnlig gas og olieprodukter. I den forbindelse var indgåelsen af den trilaterale gasaftale af 30. oktober 2014 med Ukraine og Rusland, der blev formidlet af Europa-Kommissionen, en væsentlig begivenhed. Sideløbende hermed fortsatte den gradvise integration af Ukraines energimarked i forhold til EU-markedet.

Der var andre positive udviklingstendenser med hensyn til energiinfrastrukturforanstaltninger og -projekter. Den 20. september 2014 blev projektet vedrørende den sydlige gaskorridor fra Aserbajdsjan til den sydøstlige del af Europa iværksat, og det er planen, at EU skal forsynes med gas fra Aserbajdsjan fra 2020. Den 27. august 2014 åbnedes Iasi-Unghenigasforbindelsen mellem Rumænien og Republikken Moldova. Det er nødvendigt at videreføre arbejdet med dette projekt på grundlag af støtte og samarbejde med EU, internationale finansielle institutioner og Rumænien.

Samarbejdet med ENP-landene inden for **nuklear sikkerhed** fortsatte med at give mærkbare resultater. Ukraine opdaterede sin nationale handlingsplan med henblik på opfølgning af de stressafprøvninger, der blev gennemført i samarbejde med Europa-Kommissionen. Kommissionen modtog også Armeniens stressafprøvningsrapport om Medzamorkernekraftværket med henblik på en peervurdering. Dette er i overensstemmelse med EU's mål på dette politikområde, som er at fremme de højeste normer for nuklear sikkerhed og sikkerhedskultur på verdensplan.

Regionale projekter som dem, der skal styrke elektricitetsnetsammenkoblingerne i Sydkaukasus, bidrager til at skabe flere sammenkoblinger, indledningsvist mellem ENP-landene og efterfølgende mellem partnerlande og EU. Forbindelsen mellem Georgien og Tyrkiet blev afsluttet, men styrkelsen af forbindelsen mellem Georgien og Armenien befinder sig i en planlægningsfase.

Evaluerings og uddannelse, der blev gennemført i 2014 med udgangspunkt i den såkaldte **Small Business Act for Europe**, mobiliserede hundreder af interessenter fra små og mellemstore virksomheder i de sydlige ENP-lande. Dette hjalp partnerlandene med at tilpasse deres SMV-politikker i forhold til EU-politikkerne og til at styrke den økonomiske integration.

Samarbejde på **miljøområdet** bidrog til at forbedre livskvaliteten for borgerne i partnerlandene ved at give adgang til basale miljøtjenester som f.eks. vandforsyning, spildevandsrensning eller forvaltning af fast affald. Miljø Samarbejdet forblev et redskab til inddragelse af civilsamfundet.

Udviklingen af et fælles område for viden og innovation skred frem i 2014, og der skabtes forbindelser mellem EU og partnerlandene gennem politikdialog og samarbejde om **forskning og innovation**. I slutningen af 2014 undertegnede Israel og Republikken Moldova associeringsaftaler med EU vedrørende Horisont 2020, EU's rammeprogram for forskning og innovation.

2.4. Mellempfolkelige kontakter, migration og mobilitet

Fremme af mobilitet i et sikkert og velforvaltet miljø og styrkelse af den menneskelige dimension gennem øgede mellempfolkelige kontakter er blevet vejledende ENP-principper. Mobiliteten fremmer handelsforbindelser og økonomisk vækst, kulturel og social udvikling samt grundlæggende rettigheder og retsstaten. Passager- og migrationsstrømmene mellem ENP-landene og EU er til stadighed taget til. I 2014 kom det stigende antal legale migranter i EU hovedsageligt fra Marokko og Ukraine.

For at have et solidt grundlag for succesfulde systemskifter og for økonomien er landene nødt til at investere i de kommende generationer. Etablering af et velfungerende og effektivt **uddannelsessystem** er derfor ekstremt vigtigt for udvikling på mellemlang og lang sigt. Generelt øgedes ENP-landenes samarbejde med EU om uddannelse, og det fortsatte endog med lande, der

var direkte berørt af væbnede konflikter. Der blev iværksat og gennemført flere Tempus-, Erasmus Mundus- og eTwinningprojekter. Flere ENP-lande (Aserbajdsjan, Republikken Moldova, Ukraine, Ægypten, Jordan og Tunesien) vedtog i 2014 reformer til forbedring af uddannelseskvaliteten på alle niveauer. Visse lande fastlagde rammer eller strategier, der var specielt rettet mod **unge**, f.eks. Ukraines statsprogram for unge for perioden 2016-20.

En stærk **kulturel** sektor bidrager også til politiske reformer og samfundsøkonomisk udvikling. Visse lande vedtog en national strategi for kultur, f.eks. Republikken Moldovas 2020-kulturstrategi.

Tilstrømningen af flygtninge fra Syrien var fortsat et problem for uddannelsessystemerne i Jordan og Libanon. Der var ca. 390 000 syriske børn i skolealderen (5-17 år) i Libanon blandt de syriske flygtninge, der var registreret af FN's højkommisariat for flygtninge (UNHCR) ved udgangen af 2014, og der skønnedes at være 10 000 palæstinensiske flygtninge i skolealderen fra Syrien, hvoraf 7 000 blev undervist i skoler under De Forenede Nationers Hjelpeorganisation for Palæstinaflygtninge i Mellemøsten (UNRWA).

Samarbejde om migration og mobilitet var et vigtigt element i EU's forbindelser med partnerlandene i 2014. **Mobilitetspartnerskaber** var vigtige elementer i disse drøftelser. I overensstemmelse med EU's samlede strategi for migration og mobilitet tog disse partnerskaber sigte på at styrke samarbejdet på dette vigtige politikområde. Ved udgangen af 2014 havde Armenien, Aserbajdsjan, Georgien, Jordan, Republikken Moldova, Marokko og Tunesien undertegnet mobilitetspartnerskaber med EU. Forhandlingerne om en visumlempelses- og tilbagetagelsesaftale fortsatte med Belarus. Dialogen om migration, mobilitet og sikkerhed mellem EU og Libanon blev indledt i december 2014.

Med nogle østlige partnere var indsatsen koncentreret om etablering af ordninger med visumfrihed. Moldovas borgere har - efter den succesfulde afslutning af en dialog om visumliberalisering - kunnet rejse ind i Schengenområdet **uden visum** siden den 28. april 2014, hvis de var i besiddelse af biometriske pas. Andre partnerlande har øget deres indsats for at nå samme mål, navnlig Georgien og Ukraine.

Blandt de sydlige ENP-lande har Marokko sikret bedre integrering af **lovlige migranter**. Den marokkanske og den tunesiske regering er også i færd med at vedtage lovgivningsmæssige og institutionelle rammer for asyl og til bekæmpelse af menneskehandel. EU og Marokko indledte i januar 2015 forhandlinger om en visumlempelses- og tilbagetagelsesaftale. EU er parat til at indlede forhandlinger af denne art med Tunesien i 2015, efter at den i december 2014 vedtog forhandlingsretningslinjer for begge aftaler.

Strømmen af **ulovlige migranter** tog imidlertid til på grund af den generelle politiske udvikling i de sydlige ENP-lande siden 2011. I 2014 var der mere end 277 000 migranter, der rejste ind i EU ulovligt. Menneskehandelen tog også til.

De forfærdelige tab af menneskeliv i Middelhavet i løbet af 2014 viste, at det er tvingende nødvendigt, at EU koordinerer fastlæggelsen af politikker med sine sydlige partnere. Eftersom ENP-partnerlandene hovedsageligt er transitlande for ulovlige migranter, inddrager EU i de relevante drøftelser sine naboers naboer, dvs. myndigheder fra Vest- og Centralafrika inden for rammerne af den såkaldte Rabatproces. På tilsvarende vis blev der i november sat gang i en regional dialog med landene langs den Østafrikanske migrationsrute ("Khartoumprocessen"). De fleste af EU's sydlige partnerlande råder ikke over omfattende, bæredygtige lovgivningsmæssige og administrative systemer, hvormed der kan tages hånd om dette spørgsmål. Navnlig Libyen var meget sårbart over for strømmen af asylansøgere, ulovlig migration og menneskehandel på grund af den forringede sikkerhedssituation og konflikten i landet.

EU's bistand til regionen tog sigte på at sætte partnernes strafferetssystemer i stand til bedre at bekæmpe smugling og menneskehandel ved styrkelse af kapaciteten og bedre grænsekontrol. En sådan bistand har haft en vis positiv effekt i Marokko, Algeriet, Tunesien og Ægypten. Der blev ydet EU-bistand til Jordan med henblik på gennemførelse af en undersøgelse af migration, som også omfattede vilkårene for flygtninge. Der er planer om at gennemføre lignende undersøgelser i andre lande i regionen.

2.5. Finansielt samarbejde

Det Europæiske Naboskabsinstrument (ENI) er det vigtigste redskab til at støtte EU's politiske prioriteter i ENP-landene. ENI råder over et budget på 15,4 mia. EUR for 2014-20. Der tilvejebringes med ENI forudsigelige langsigtede beløb til støtte for reformprioriteter, der er aftalt for hvert enkelt land. Lande, hvor der gennemføres betydelige demokratiske reformer, kan også modtage supplerende finansiering under et paraplyprogram, der tegner sig for op til 10 % af værdien af ENI. Der ydes også betydelig støtte til regionale og grænseoverskridende initiativer gennem ENI. Sammenkoblingen af EU-finansiering og midler fra internationale finansielle institutioner spiller en stadig større rolle via naboskabsinvesteringsfaciliteten (NIF).

NIF støtter projekter inden for energi- og transportforbindelser, klimaændringer og miljø og for SMV'er. Der er fastlagt en **facilitet for aftaler om bred og vidtgående frihandel** for at støtte tilpasning og reorientering af virksomheder med henblik på at forbedre deres adgang til de fordele, aftalerne kan give. Det er med denne facilitet EU's mål at mobilisere 150 mio. EUR i tilskud fra 2015 til 2017 gennem NIF, der skal fungere som løftestang for investeringer på op til 1,5 mia. EUR fra internationale finansielle institutioner i de tre lande (Georgien, Republiken Moldova og Ukraine).

Finansieringen til civilsamfundet er også øget betydeligt. EU fortsatte med at yde støtte til civilsamfundet gennem **civilsamfundsfaciliteten** dækkende det regionale og nationale niveau med det formål at styrke og fremme civilsamfundets rolle i de processer, der vedrører reform og demokratisk forandring.

Den nuværende dynamiske situation i ENP-landene kræver en fleksibel tilgang til planlægning og gennemførelse, og EU har brugt al den fleksibilitet, den havde. EU har handlet med hidtil uset hastighed og truffet hurtige beslutninger for at opfylde krisebehovene i Ukraine ved at kombinere betydelig ENI-støtte, makrofinansiel bistand og teknisk støtte fra støttegruppen for Ukraine. Der blev i december 2014 oprettet en **regional trustfond**, der skal sikre en kohærent og styrket bistandsindsats over for den syriske krise på regionalt plan. Trustfonden vil fokusere på de nuværende prioriterede behov og kan også tilpasses til genopbygningsbehovene i forbindelse med et fremtidigt postkonfliktscenarie.

ENI-redskabet er imidlertid ikke egnet til eller tilstrækkeligt til at dække alle behov, navnlig hvor en kriseindsats kræver betydelig supplerende finansiering på kort sigt. ENI-finansieringen suppleres derfor med støtte fra andre instrumenter, f.eks. instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred (Cis), EU's humanitære finansiering (ECHO) eller det europæiske instrument for demokrati og menneskerettigheder (EIDHR). Det vil eventuelt være nødvendigt at mobilisere yderligere finansielle midler gennem disse eller andre instrumenter i overensstemmelse med udviklingen i regionen. Indsatsen i Syrien og Ukraine er eksempler herpå.

2.6. Den europæiske naboskabspolitik omfatter ikke kun bilateralt samarbejde

Mange af de sikkerhedsmæssige, økonomiske og sociale udfordringer i ENP-landene hænger direkte sammen med ringe regional integration. Det regionale samarbejde er vigtigt, når man skal tackle komplekse fælles udfordringer som ulovlig migration, terrorisme og våbenhandel eller grænseoverskridende forurening, som kræver et koordineret svar. Styrkelse af det regionale samarbejde i regionen har derfor høj prioritet på ENP-dagsordenen. Dette gælder både naboskabspolitikens østlige dimension, således som er omfattet af østpartnerskabet (EaP), og den sydlige dimension, som gennemføres under Partnerskabet for Demokrati og Fælles Velstand samt inden for rammerne af Middelhavsunionen (Uf).

Det overordnede politiske klima i de sydlige ENP-lande forblev spændt, og det havde indvirkning på mulighederne for regionalt samarbejde. De sydlige partnerlande fortsatte med at udvikle deres bilaterale forbindelser med EU, men regionen som sådan forblev en af de dårligst integrerede i verden. Dele af den blev ved med at opleve alvorlige politiske, økonomiske og humanitære kriser og væbnede konflikter og betydelige forværringer af sikkerhedssituationen. Under sådanne omstændigheder viste det sig vanskeligt at gennemføre reformer og regional integration.

For at adressere mulige afsmittende virkninger af den syriske konflikt og det tilhørende fænomen med udenlandske krigere øgede EU sit samarbejde med de sydlige ENP-lande om terrorbekæmpelse. Et projekt vedrørende terrorbekæmpelse og samarbejde med arabiske partnere, som er finansieret af ENI, blev sat i gang i marts 2014 og implementeret af FN's Kontor for Bekæmpelse af Narkotika og Kriminalitet (UNODC) og FN-Eksekutivdirektoratet under

Komiteen for Bekæmpelse af Terrorisme (UNCTED) med deltagelse af EU-institutionerne og medlemsstaterne.

EU og de sydlige partnerlande fortsatte med at adressere det store behov for øget integration. Partnerne var ivrige efter at engagere sig i regionale aktiviteter med EU, navnlig gennem Middelhavsunionen (Uf) og Den Arabiske Liga (LAS). Indsatsen for at sikre øget samarbejde mellem EU og Maghreblandene og med Den Islamiske Samarbejdsorganisation (OIC) fortsatte.

Hvad angår østpartnerskabet, blev der gjort betydelige fremskridt med hensyn til at inddrage relevante partnerlande gennem associeringsaftaler/aftaler om bred og vidtgående frihandel, som omfatter ambitiøse reformdagsordener på politiske, økonomiske og sociale områder. De fire tematiske platforme under østpartnerskabet er fortsat mødtes to gange om året for at revidere og drøfte de næste skridt inden for rammerne af politikdialogen mellem EU og østpartnerskabslandene. I forbindelse med østpartnerskabstopmødet i 2015 forventes det, at der vil blive gennemført en vurdering af opfyldelsen af aftalte forpligtelser og af de fremskridt, der er gjort.

På baggrund af krisen i Ukraine iværksatte EU i 2014 støtteprogrammer af et hidtil uset omfang for at bidrage til at stabilisere Ukraines økonomiske og finansielle situation, bidrage til systemskifte, tilskynde til politiske og økonomiske reformer og støtte inklusiv udvikling. Støtten blev også øget på en række måder for Republikken Moldova og Georgien i lyset af det pres, de havde været udsat for som følge af deres beslutning om at undertegne associeringsaftalerne.

3. Konklusion

Det har for Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker, været en prioritet i det første år af sit mandat at få gennemført en revision af naboskabspolitikken.

I det **fælles høringsdokument**, ”Mod en ny europæisk naboskabspolitik”, som blev vedtaget den 4. marts 2015, redegøres der for de vigtigste spørgsmål og problemer, som EU og dens partnerlande i øjeblikket står over for. Interesserede opfordres til at reagere på dette dokument, som er første etape i en omfattende høringsprocedure vedrørende naboskabspolitikken. Resultaterne af denne høring vil blive offentliggjort i efteråret 2015 gennem vedtagelse af en fælles meddelelse om en revideret naboskabspolitik.